

LA COORDINATION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET ROUTIERS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 juin 1934, à 14 heures

PAR

Eugène de la ROCHEFOUCAULD

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants } MM. Joseph BARTHELEMY, professeur
JACQUELIN, professeur.

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(Société anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1934

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté entend ne donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*

LA COORDINATION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET ROUTIERS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 juin 1934, à 14 heures

PAR

Eugène de la ROCHEFOUCAULD

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants } MM. Joseph BARTHELEMY, professeur.
JACQUELIN, professeur.

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(Société anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1934

A MES PARENTS

LE COMTE ET LA COMTESSE .

ANTOINE DE LA ROCHEFOUCAULD



INTRODUCTION

Parmi tous les problèmes d'après-guerre, il en est un, dû au progrès incessant de la mécanique, dont l'apparition soudaine devait avoir par la suite, aussi bien en France que dans les autres pays, des répercussions innombrables dans l'économie mondiale.

Nous voulons parler de la création d'entreprises de transports sur route, depuis les plus modestes jusqu'aux plus considérables, et tant de voyageurs que de marchandises.

S'il est vrai qu'à tout besoin doit correspondre un moyen de le satisfaire, on ne peut nier que ce nouveau mode de locomotion ait rendu de grands services à la collectivité, étant donné le nombre de régions françaises dépourvues de communications ferroviaires faciles.

Cette considération explique le succès remporté par les transports sur route auprès du public, et dont les réseaux ne s'inquiétèrent pas, au début, soit en raison du trafic minime de ces entreprises, soit parce que les relations desservies par elles étaient différentes de celles assurées par les chemins de fer.

Les choses ne devaient pas rester ainsi, et la multiplication des services routiers, entraînant une augmentation notable de trafic à leur profit, mit en éveil les Compagnies qui ne s'attendaient pas, non seulement à la vogue de ces services récemment créés, mais encore à leur essor prodigieux. La crise survenant alors, les pertes subies par les réseaux ont atteint des chiffres astronomiques. Ce déficit pour l'appeler par son nom, les concessionnaires ont voulu en trouver une des causes primordiales, sinon la seule, dans l'existence des transports routiers.

De là est née la question de la concurrence faite au rail par la route, au sujet de laquelle d'ardentes polémiques ont eu lieu, lesquelles ne sont d'ailleurs pas près de s'éteindre. Les opinions les plus diverses ont été émises, reflétant les intérêts en jeu.

C'est d'abord l'intérêt des chemins de fer qui est engagé. Les réseaux demandent que leur monopole de fait soit défendu et qu'aucun transport ne puisse s'effectuer à leur détriment. Ces prétentions se justifient par des considérations d'ordre économique et juridique, les premières tirées du caractère d'industrie « clé » que présentent les chemins de fer, les autres de la concession qui leur a été octroyée.

Il y a également l'intérêt des transporteurs routiers, qui veulent exercer librement leur profession, sans contrainte d'aucune sorte si ce n'est une réglementation de police à laquelle sont du reste soumis tous les véhicules dits « poids lourds ». Comme ils ne sont astreints qu'au minimum de formalités administratives, ils entendent jouir le plus possible des effets souvent si heureux de la concurrence.

Il y a de même l'intérêt du public. Peu lui importe, en réalité, de voyager ou de faire transporter ses marchandises par le rail ou par la route. Il se soucie bien peu des intérêts que nous venons d'indiquer, ce en quoi il n'a pas entièrement tort, car ils lui sont étrangers. Tout ce qu'il demande peut se résumer en deux mots : *économie*, *rapidité*. C'est donc à la satisfaction de ces désirs si légitimes que doit tendre tout moyen de locomotion.

Il y a enfin l'intérêt du contribuable, lequel commande que les transports ne soient pas une charge pour le budget de l'Etat.

On a souvent parlé « d'intérêt général » en notre matière. Comment comprendre ce terme ? Nous croyons que c'est commettre une erreur que de vouloir le confondre avec l'intérêt exclusivement privé, des chemins de fer ou des transporteurs routiers. Bien au contraire, il nous semble que l'intérêt général est synonyme à la fois de l'intérêt du public et de celui du contribuable. Ils doivent, par consé-

quent, passer avant tout et avoir le pas sur toute autre considération.

Très souvent, les discussions concernant le problème du rail et de la route reposent sur des données inexactes. Cela tient à ce que l'on méconnaît, volontairement ou non, les régimes respectifs des deux modes de transport aux points de vue domanial, administratif, financier ou fiscal. Nous avons donc cru nécessaire de commencer cet ouvrage en nous livrant à l'étude de ces différents régimes.

La question de la concurrence des chemins de fer et des transports sur route se présente habituellement comme une lutte au cours de laquelle les adversaires font valoir des arguments opposés. Les premiers font le procès des seconds et les chargent de tous les péchés d'Israël. Afin de se défendre contre de telles accusations, les transports sur route répondent en recherchant les causes réelles du déficit des réseaux et en montrant les avantages qu'ils offrent au public qui, d'après eux, sont de beaucoup supérieurs à ceux des chemins de fer.

D'autre part, certains n'ont pas hésité à qualifier « d'anarchie des transports », la liberté dont jouissent les transports routiers. Ils ont pensé qu'une coordination du rail et de la route devait être envisagée sans tarder davantage. Les transporteurs ont été ainsi amenés à concevoir plusieurs solutions afin d'y pourvoir. M. Javary, directeur des Chemins de fer du Nord, a imaginé le système des gares-centres avec collaboration effective de la locomotive et du poids lourd. Il aurait eu l'intention d'en faire un essai dans la région de Guise (Aisne) si l'autorité locale ne l'en avait empêché.

De leur côté, les Compagnies souhaitent pouvoir réaliser elles-mêmes la coordination des chemins de fer et des transports sur route. A cet effet, elles ont élaboré un plan prévoyant l'extension de leur concession au transport par véhicules automobiles. Sans attendre que cette conception soit prise en considération par les Pouvoirs publics, les Compagnies ont, depuis quelques années, créé des sociétés filiales de transports routiers. C'est aussi sur leur initiative

qu'a été constitué le Comité d'Etudes tripartite (réseaux, transports sur route et usagers) dans le but de créer à l'amiable la coordination souhaitée.

A l'inverse, enfin, on a proposé de « déferer » purement et simplement les lignes de chemins de fer, pour les transformer en autostrades, procédé qui simplifie évidemment le problème puisqu'il supprime l'un des concurrents.

Parallèlement aux suggestions des transporteurs, les Pouvoirs publics ont aussi étudié et, parfois, réglé le problème de la coordination.

Si l'on regarde, en effet, ce qui se passe dans les pays étrangers, on s'aperçoit que dans un grand nombre d'entre eux, le législateur a édicté des mesures réglementant les transports sur route afin de les empêcher de causer du tort aux chemins de fer. Les législations étrangères se divisent d'ailleurs en deux groupes : les unes sont basées sur le régime de la concession, les autres n'admettent que celui de l'autorisation préalable. Dans certains pays, notamment en Suisse et en Grande-Bretagne, les mesures prises ne visent pas seulement à protéger les chemins de fer, mais bien à établir un système de coordination des deux modes de transport.

Il n'en est pas de même en France, puisque la question n'est pas encore venue en discussion devant le Parlement. Cependant, suivant des instructions gouvernementales, les préfets et les maires ont cru devoir intervenir pour limiter les effets de la concurrence entre les chemins de fer et l'automobile.

On a beaucoup discuté le point de savoir si une pareille atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ne contredit pas l'état de notre législation. Les partisans de l'ingérence administrative penchent pour la négative, en affirmant que certains articles du Code de la route reconnaissent expressément aux préfets et aux maires le pouvoir de réglementer dans ce sens les transports routiers.

Une partie de la doctrine résout en outre la question de la légalité du régime de l'autorisation étendant à notre matière les solutions admises autrefois par le Conseil d'Etat à l'égard des concessions de gaz et d'électricité.

Et on a été, pour légitimer ce régime, jusqu'à se prévaloir de certains arrêts rendus tant par la Cour de cassation que par le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, deux propositions de loi ont été déposées sur le bureau de la Chambre des députés, l'une par MM. Baréty et Borrel, l'autre par M. Jules Moch, en vue de créer une coordination légale du rail et de la route.

Le gouvernement n'est pas non plus resté inactif, puisqu'un décret a institué récemment au ministère des Travaux publics la direction générale des chemins de fer et des routes.

Enfin, le Conseil national économique, dans sa dernière session, a, sur le rapport de M. Josse, adopté des conclusions tendant à réglementer les transports routiers qui, si elles étaient mises en vigueur, seraient soumis au régime de l'autorisation préalable.

En somme, toute la discussion gravite autour du dilemme suivant : *réglementation administrative ou libre concurrence.*

Comme on peut le voir par ce « tour d'horizon », le problème de la coordination du rail et de la route, s'il présente un attrait réel en raison de son actualité, n'en reste pas moins fort complexe de par la diversité de ses éléments et des puissants intérêts en cause.

Nous nous permettons donc d'exprimer ici notre profonde gratitude à M. le professeur Mestre pour avoir daigné accorder sa haute bienveillance au sujet choisi par nous sur les conseils de MM. Marty, bibliothécaire à la Chambre de commerce de Paris, et François Prevet, docteur ès sciences et en droit, que nous nous plaisons à considérer comme les parrains spirituels de notre ouvrage.

Ce sujet nous tenait d'ailleurs d'autant plus à cœur que nous ne pouvions pas ne pas nous souvenir que notre grand-père, M. le duc de la Roche-Guyon, fut, de son vivant, vice-président de la Compagnie des Chemins de fer du Midi.

Il va de soi que, livré à nos propres forces, nous aurions éprouvé quelque difficulté à mener à bien ce travail. Aussi,

nous félicitons-nous d'avoir eu la bonne fortune de trouver auprès de divers organismes un appui qui nous a été particulièrement précieux. Nous sommes demeuré très sensible à l'accueil plein de courtoisie qui nous a été réservé partout, et notamment au Comité de direction des grands réseaux français, à la Chambre de commerce internationale, à la Fédération nationale des Transporteurs de France (section juridique) à l'Argus de l'Automobile, à l'Union des Véhicules industriels, au Bureau d'études pour l'outillage national, à l'Union des Voies ferrées et des Transports automobiles, etc...A tous, nous adressons nos bien vifs remerciements.

Qu'il nous soit permis de remercier ici plus spécialement M. Gilbert Heurley, docteur en droit, qui a eu la grande amabilité de nous faire profiter de sa compétence juridique en matière de transports.

Disons, enfin, toute la reconnaissance que nous devons à M. Raymond Piessès, secrétaire général de l'Office central du Rail et de la Route. Il est des choses qui ne s'oublient pas, l'aide effective qu'il a été assez bon de nous apporter est de celles-ci. Nous n'en regrettons que davantage de ne pas nous être trouvé toujours d'accord avec lui. Sans aucun doute, le tort est de notre côté.

Est-il besoin de dire que nous nous sommes efforcé, dans tout ce qui va suivre, de rester strictement objectif, en souhaitant que cette étude puisse permettre une meilleure compréhension de la coordination du rail et de la route qui est — pensons-nous — l'un des problèmes les plus délicats qui se soient jamais posés à l'attention des Pouvoirs publics.

PREMIÈRE PARTIE

RÉGIMES RESPECTIFS DES DEUX MODES DE TRANSPORT

Dans cette première partie, nous nous proposons d'établir une comparaison entre, d'une part, le régime juridique général auquel sont actuellement soumises les Compagnies de chemins de fer, et, d'autre part, celui qui régit de nos jours les transports sur route.

A cette fin, nous examinerons successivement les régimes domanial, administratif, financier et fiscal, en établissant pour chacun d'eux, sinon un parallèle, du moins un certain rapport d'analogie entre les deux modes de transport considérés.

Ce ne sera, du reste, là qu'une vue d'ensemble de la question du rail et de la route, mais elle présente pour nous cet intérêt qu'elle nous permettra de mieux faire saisir le problème de la coordination tel qu'il se pose, et d'en déduire les mesures susceptibles d'être envisagées. Certains points de cette première partie ne seront donc qu'esquissés, quitte pour nous à les reprendre par la suite, dans les parties de cet ouvrage où leur développement nous semblera devoir présenter, avec un intérêt plus grand, un rapport plus étroit avec la coordination.

SECTION I

DU REGIME DOMANIAL

Nous appelons : régime domanial, celui qui détermine les droits et les obligations du transporteur à l'égard de la voie sur laquelle s'exerce le trafic, au triple point de vue de la propriété, de l'établissement et de l'entretien de cette voie.

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME DOMANIAL DES CHEMINS DE FER

Déterminons dès maintenant la nature du droit reconnu aux chemins de fer sur la voie qu'ils utilisent. Ce n'est certainement pas un droit de propriété, entendu selon les règles du droit civil, car l'inaliénabilité du domaine public s'oppose à la constitution de droits réels par les modes de la vie privée. Mais à côté de ceux-ci, il existe des droits réels particulièrement administratifs, parmi lesquels celui conféré au titulaire de la concession qui est, en réalité, un droit de jouissance exclusive. Ce droit réel, à l'inverse du droit de propriété, est « temporaire, révocable ou rachetable comme la concession elle-même »¹.

Comme on se trouve en face d'un changement d'affectation de la parcelle domaniale au bénéfice d'un service public, et au détriment de la personne administrative à laquelle appartient la parcelle grevant cette dernière d'une servitude perpétuelle, l'opération devrait comporter mutation de propriété¹.

Actuellement, l'établissement et l'usage de la voie ferrée sont réglementés par la Convention de 1883, basée, comme les conventions antérieures, sur la distinction entre l'infrastructure et la superstructure. Cette distinction s'appliquait, dans la convention précitée, à la construction de 7.407 kilomètres de lignes nouvelles, que les Compagnies s'engageaient à construire pour le compte de l'Etat, à l'aide d'emprunts contractés sous forme d'obligations. Il était convenu que l'Etat devait rembourser aux Compagnies,

1. M. Hauriou, *Précis de Droit administratif*, p. 653 et s. Cf. également : Conseil d'Etat, Ville de Paris (S., 1909.3.97).

par annuités réparties sur la durée de la concession, l'intérêt et l'amortissement des sommes ainsi mises indirectement à sa disposition et avancées par elles.

En ce qui concerne plus particulièrement la distinction ci-dessus indiquée, l'infrastructure comprend l'acquisition des terrains nécessaires à l'exploitation de la ligne concédée, la construction de la voie, ou plus exactement les divers travaux de terrassement, ainsi que la construction des gares et des ateliers. Quant à la superstructure, elle comprend la pose proprement dite de la voie ferrée et de ses différents accessoires, tels que : ponts, fils téléphoniques et télégraphiques, passages à niveau, etc...

La convention de 1883 se basait, en conséquence, sur cette distinction, pour faire supporter à l'Etat les dépenses d'infrastructure concernant les nouvelles lignes, en laissant à la charge des Compagnies le matériel roulant, le mobilier et l'outillage des gares. Relativement à la superstructure dont les frais incombait jusqu'alors exclusivement aux Compagnies, ils sont désormais partagés entre les Compagnies et l'Etat.

Toujours au point de vue du régime domanial des Compagnies de chemins de fer, les frais d'entretien de la voie ferrée et des bâtiments incombent uniquement aux réseaux. Ces frais sont très lourds pour les Compagnies, puisque, pour l'exercice 1932, ils ont atteint environ 860 millions de francs de notre monnaie actuelle, à l'exclusion de toutes dépenses de personnel. Il est du reste à remarquer que ces frais ont augmenté dans des proportions anormales depuis la guerre; ils ne s'élevaient pour l'exercice 1913, qu'à la somme de 120 millions de francs, soit presque la moitié de ce qu'ils sont maintenant, compte tenu de la dévaluation de notre monnaie.

Les réseaux n'ont pas manqué, dans les griefs adressés par eux aux transports sur route, de faire état des lourdes charges qui leur incombent, en prétendant qu'elles n'ont pas leur équivalent pour ces derniers. Nous verrons, en temps et lieu, ce qu'il faut penser de cet argument.

CHAPITRE II

LE RÉGIME DOMANIAL DES TRANSPORTS SUR ROUTE

Reprenons pour les transports sur route, les divers points de vue auxquels nous venons de nous placer en ce qui concerne les Compagnies de chemins de fer, c'est-à-dire : propriété, établissement et entretien de la voie sur laquelle s'effectue le trafic.

Ici, la voie utilisée est la route appartenant à l'Etat, au département ou à la commune, suivant le cas. Elle ressort donc au domaine public d'une personne administrative et les transports sur route n'en ont que l'usage, au même titre, du reste, que quiconque pouvant y circuler : piétons, cyclistes, voitures hippomobiles, automobiles de tourisme, camions appartenant à des industriels ou à des commerçants, etc...

De même que les transports sur route n'ont pas à établir la voie qu'ils empruntent, ils n'ont pas davantage à l'entretenir, ces deux opérations étant accomplies par l'administration de l'Etat, du département ou de la commune, suivant la nature de la route.

L'Etat a la charge de la construction et de l'entretien des routes nationales, ce qui entraînait pour lui une dépense évaluée, pour le budget de 1929, à 700 millions. Depuis le début de 1933, l'Etat a pris à charge (loi du 16 avril 1930), 40.000 kilomètres prélevés sur les voiries départementales et communales. Le réseau national comprend donc maintenant 80.000 kilomètres de routes, dont l'entretien coûte 1.240 millions. Les travaux sont effectués sous la direction du service des Ponts et Chaussées.

Au département, incombent les frais de construction et d'entretien des routes départementales; il y est pourvu

au moyen de centimes additionnels. Le département peut confier, depuis 1866, l'exécution des travaux nécessaires, soit au service des Ponts et Chaussées, soit aux ingénieurs du service vicinal. Il avait été question, à la fin du siècle dernier, d'unifier les services de voirie, en confiant aux agents-voyers les routes nationales et les routes départementales. La Chambre des députés avait pris une résolution dans ce sens, mais pour des raisons qui sortiraient du cadre de cette étude, le Sénat s'est opposé à cette réforme, qui, après enquête, a été abandonnée.

Enfin, les chemins vicinaux se divisent en trois catégories : les chemins de grande communication construits par le département, à charge par la commune de lui rembourser le montant des sommes ainsi engagées ; les chemins d'intérêt commun et les chemins ruraux, dont la construction incombe exclusivement à la commune. Elle pourvoit à toutes les dépenses, tant d'établissement que d'entretien, à l'aide de ses ressources ordinaires ou, en cas d'insuffisance de celles-ci, par divers moyens, notamment à l'aide des prestations en nature, de la taxe vicinale, et des centimes additionnels.

A ce point de vue, il est possible de faire un rapprochement avec la batellerie, touchant la nature du domaine fluvial qu'elle utilise. Toutefois, nous n'insisterons pas à ce sujet, et pas davantage à celui de l'utilisation du domaine aérien par l'aviation, notre sujet étant restreint au rail et à la route.

D'autre part, nous avons vu que le régime domanial des chemins de fer ressemble à celui des transports routiers en ce que, ni les uns, ni les autres, n'ont la propriété de la voie sur laquelle ils exercent leur trafic.

Par contre, il est à remarquer que la construction et l'entretien de la voie par celui qui s'en sert, et c'est précisément le cas des chemins de fer, présente un avantage incontestable, en ce sens qu'elle a été exclusivement conçue et exécutée dans le but même d'un usage déterminé d'avance. A cet égard, on se propose, en France, suivant l'exemple d'autres pays, de doter notre sol d'un important réseau de voies particulières : nous voulons parler des autostrades qui mettraient à la disposition de l'automobile des voies spécialement construites pour elle.

SECTION II

DES RÉGIMES ADMINISTRATIF ET FINANCIER

Ces deux régimes sont étudiés dans la même section en raison de la connexion étroite qui existe entre eux.

Il importe de faire dès maintenant la remarque suivante à leur sujet, afin d'écartier toute équivoque. Ainsi, le rapport d'analogie entre le rail et la route sera vraiment fondé.

Les régimes administratif et financier des chemins de fer sont extrêmement complexes du fait que les exploitants que sont les Compagnies opèrent à un triple titre :

Celui de *concessionnaires* dont les droits et obligations résultent du contrat de concession passé avec les représentants de la puissance publique, ainsi que des conventions diverses;

Celui d'exploitant d'un *service public*, qualité qui leur confère des prérogatives importantes sans doute, mais aussi de lourdes charges qu'ils ont cependant acceptées;

Celui d'entrepreneurs d'une *industrie de transports*, laquelle emprunte le domaine public, offre ses services à tous et met en jeu la sécurité des voyageurs et des tiers.

Les deux premiers titres sont spéciaux aux chemins de fer et n'existent à aucun degré pour les transports sur route. Seul, le dernier leur est commun. Il semble donc que, dans un parallèle de ces deux branches d'une même industrie, on ne devrait envisager que ce dernier aspect de la question. Si l'on veut tirer un enseignement des conclusions exactes d'une comparaison, celle-ci ne doit comporter que des éléments comparables. Mais dans la confusion des polémiques initiales qui se sont déroulées relativement au rail et à la route, on a pris l'habitude de tout brouiller et de faire intervenir au même titre les divers aspects du problème.

Seul, l'aspect des régimes administratif et financier des deux modes de locomotion, se rapportant à leur fonction d'entrepreneurs d'une industrie de transports, devrait être retenu si l'on désire comparer deux choses semblables. Si, au contraire, on considère les deux autres aspects de

l'exploitation des chemins de fer — concession et service public — ce ne sont plus deux exploitations concurrentes d'une même industrie dont il s'agit, mais bien plutôt le point de savoir quel régime d'exploitation est préférable : celui de la concession et du service public qui est celui des chemins de fer, ou celui de l'exploitation libre et privée qui est celui de la route.

La présente section sera par conséquent divisée suivant les distinctions que nous venons d'établir, en ce qui concerne les chemins de fer. Quant à l'exposé des régimes administratif et financier des transports sur route, il ne comprendra qu'un seul chapitre, celui ayant trait à leur caractère d'entrepreneurs d'une industrie de transport.

CHAPITRE PREMIER

LES RÉGIMES ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES CHEMINS DE FER

§ 1. — En tant que concessionnaires.

En ce qui concerne les réseaux, nous avons vu précédemment que les Compagnies, étant concessionnaires et non propriétaires de leur réseau, n'ont qu'un droit de jouissance exclusive sur la voie ferrée qui, de même que ses accessoires, fait partie du domaine public de l'Etat.

Il en résulte que l'Etat possède un droit de reprise sur les lignes ainsi concédées. Ce droit est susceptible d'être exercé dans les deux circonstances ci-après : par le rachat au cours de la concession ou par la reprise au terme de celle-ci. Le rachat peut avoir lieu à partir de la quinzième année d'exploitation. L'Etat doit alors assurer aux actionnaires le paiement du dividende que la Compagnie rachetée a pu promettre pour la durée de la concession. Par ailleurs, les concessions de chemins de fer expireront toutes entre 1950 et 1960. A cette époque, l'Etat pourra, soit accorder le renouvellement de la concession, soit prendre à son compte, l'exploitation des lignes.

Comme autre conséquence du régime des concessions, l'Etat exerce un pouvoir de contrôle sur les Compagnies concessionnaires, au triple point de vue : technique, commercial et financier. A cette fin, l'administration des chemins de fer est rattachée au ministère des Travaux publics, où elle se trouve soumise au contrôle de trois Conseils consultatifs : le Comité d'exploitation, en ce qui concerne les questions techniques; le Comité consultatif des che-

mins de fer, pour les questions commerciales; la Commission de vérification des comptes au point de vue financier. En outre, l'Etat est représenté, auprès de chaque Compagnie, par un certain nombre d'agents, répondant à ces trois ordres d'idées.

En examinant plus haut le régime domanial des chemins de fer, nous avons été à même de voir la répartition des frais d'établissement de la voie entre l'Etat et les Compagnies. Disons à ce propos que l'Etat a fourni 4 milliards et demi environ sur les 17 milliards qu'a coûté l'ensemble du réseau général. Mais ce n'est pas seulement à cette occasion que s'est révélée l'association intime entre l'Etat et les Compagnies, du fait du régime des concessions. En effet, les résultats de l'exploitation donnent lieu à un partage entre l'Etat et les Compagnies, pour les bénéfices et pour les pertes, qui, sous le régime des conventions de 1883, étaient répartis de la façon suivante.

En ce qui concerne tout d'abord les pertes subies par les réseaux, l'Etat y participait par la garantie d'intérêt qui servait à combler le déficit dans les années où celui-ci se faisait sentir. Cette obligation du reste deviendra caduque pour certains réseaux en 1935, ayant déjà cessé d'exister pour le P. L. M. et le Nord en 1914. D'autre part, l'Etat devait participer aux bénéfices, en premier lieu, dans les années favorables, les Compagnies lui remboursant alors les sommes par lui avancées au titre de la garantie d'intérêt; ensuite, quand le bénéfice net de l'exploitation dépasserait un certain chiffre, l'excédent serait partagé dans la proportion de $\frac{1}{3}$ pour les Compagnies et de $\frac{2}{3}$ pour l'Etat. Seul, le P. L. M. a pu exécuter cette obligation par deux fois, en 1898 et en 1906.

Le régime institué par les conventions de 1883 a duré jusqu'en 1921. Dans le but d'alléger les charges de l'Etat, en assurant l'équilibre entre les recettes et les dépenses, une nouvelle convention a été approuvée à cette date par les Chambres. Celles-ci, afin de la compléter, ont, de plus voté plusieurs dispositions réglementaires. C'est l'objet de la loi du 29 octobre 1921, dont voici les innovations principales :

L'organisation créée en 1921 repose sur les principes suivants :

En premier lieu, la coordination des réseaux. Partant de ce principe, tandis que les conventions antérieures étaient conclues entre l'Etat et *chaque* compagnie, la convention de 1921, englobe toutes les compagnies. L'individualité juridique des réseaux subsiste (et, de même, leur organisation propre. Mais, désormais, leur action est coordonnée administrativement; les réseaux d'Etat ne fonctionnent plus comme des administrations publiques, ils ont une personnalité morale distincte.

« Les sept réseaux forment un omnium dans leurs relations collectives avec l'Etat, mais non dans leurs rapports juridiques entre eux et entre chacun d'eux et l'Etat. »¹

Afin d'appliquer cette idée, la convention de 1921 a créé deux organes : le Comité de direction des grands réseaux, et le Conseil supérieur des chemins de fer.

Le Comité de direction émane des réseaux. Il est formé de représentants de ceux-ci à raison de trois délégués pour chacun d'eux. Il est appelé à délibérer sur les questions présentant à la fois un certain caractère d'importance et un intérêt commun pour l'ensemble de tous les réseaux. Les décisions de cet organe sont prises à la majorité et engagent tous ses membres.

Le Conseil supérieur des chemins de fer est un corps consultatif. En tant que conseil du Gouvernement, il est appelé à donner son avis sur les mêmes questions qui font l'objet des délibérations du Comité de direction. Il est constitué des vingt et un membres de ce dernier; de quatorze représentants élus par le personnel et de trente-cinq représentants des intérêts généraux de la nation nommés par le ministre des Travaux publics (fonctionnaires, délégués des voyageurs, de l'industrie, de l'agriculture, du commerce et des autres modes de transport). On peut ainsi se rendre compte que les réseaux disposent à peine du tiers des voix dans le conseil.

1. *Les Chemins de fer français*, p. 7.

Dans l'un comme dans l'autre des deux nouveaux organes institués par la convention de 1921, siège un Commissaire du Gouvernement qui est, en réalité, le directeur général des chemins de fer au ministère des Travaux Publics. « Il est chargé d'exposer et de défendre la pensée gouvernementale. Son action est continue; elle ne s'exerce pas seulement pendant les réunions de l'une et l'autre assemblée, mais également dans l'intervalle de leurs réunions »¹.

Le second principe admis en 1921 est, en quelque sorte, une conséquence du premier. Il poursuit la compensation des résultats financiers annuels de l'exploitation des réseaux.

Cette compensation a lieu au moyen d'un fonds commun, c'est-à-dire d'un compte du Trésor public, tenu par le ministère des Finances, et où s'inscrivent les soldes, créditeurs ou débiteurs, des comptes annuels de chaque réseau. Les réseaux en excédent sont débiteurs des réseaux en déficit. Quand la compensation est réalisée entre eux, le solde est versé au Trésor, à la condition, bien entendu, d'être créditeur. Dans le cas contraire, c'est l'Etat qui doit fournir au fonds commun les sommes nécessitées par le maintien de son équilibre. Il est vrai que la convention avait aussi prévu, pour remédier à cette éventualité, le relèvement des tarifs, du moins à partir du 1^{er} janvier 1926, les insuffisances de recettes devant être comblées jusque là par l'émission d'obligations. Par contre, quand les encaissements du fonds commun, une fois fait le remboursement des avances à lui consenties par le Trésor, excéderont ses versements, cet excédent devra servir à former une réserve dont le maximum sera déterminé par le ministre, et au delà duquel l'excédent appartiendra à l'Etat. Cette éventualité ne s'est pas produite, le déficit étant constant.

Dans le même ordre d'idées, la convention de 1921 a établi, comme troisième principe, l'obligation de l'équilibre financier des réseaux. Dorénavant, ces derniers devraient, à l'égal de toute industrie, équilibrer leurs recettes, d'une part, et leurs dépenses et charges, d'autre part. A cette fin, il leur faudrait employer les moyens usités normalement dans les affaires, c'est-à-dire ne plus compter que sur leurs

1. *Op. cit.*, p. 8.

prix de vente. Ce serait l'abandon définitif du régime de la garantie d'intérêts, l'équilibre devant être assuré uniquement par les tarifs. Le nouveau système prévoyait bien une aide apportée par le Trésor au fonds commun, mais il est à remarquer que cette aide n'était que temporaire. En effet, les avances de l'Etat étaient prévues remboursables par le fonds commun dans les deux ans au plus tard.

Le caractère obligatoire du principe de l'équilibre par les tarifs n'a pu s'appliquer qu'à partir de 1927. Jusque là, on s'est trouvé forcé de recourir fréquemment à l'emprunt pour couvrir les déficits survenus depuis 1921. La convention avait chargé le Conseil supérieur des chemins de fer de veiller à l'application du principe de l'équilibre et de faire au ministre toutes propositions en vue de l'ajustement des tarifs aux besoins du fonds commun.

Il est une autre innovation de la convention de 1921 dont il nous faut parler maintenant. Il s'agit de la prime de gestion, instituée pour intéresser les Compagnies ainsi que leur personnel, à la bonne marche de l'entreprise. « Sans elle, le dividende étant désormais fixe, les réseaux n'eussent été désormais incités à bien exploiter que par le sens de l'intérêt national... Grâce à elle, les réseaux ont en plus, un intérêt matériel à bien gérer. Le personnel aussi, car les agents, tout comme le réseau, touchent une prime »¹.

La nouvelle convention a également prévu le règlement des litiges précédents, à l'occasion duquel l'Etat et les Compagnies se font des concessions réciproques. L'Etat annule tout le passif contracté à son égard par les Compagnies pendant la guerre et renonce à toute réclamation en ce qui concerne le compte de garantie. De leur côté, les Compagnies consentent à ne pas réclamer d'indemnité pour usure anormale, pertes, manque à gagner résultant de la guerre.

Enfin, la convention de 1921 a augmenté les pouvoirs de l'Etat relativement aux tarifs. Désormais, il en est le maître, du moins pour les tarifs spéciaux. Dans le même

1. *Op. cit.*, p. 63.

ordre d'idées, le rachat est facilité à l'Etat; il s'effectuera au moyen du paiement par l'Etat d'une annuité jusqu'à la fin de la concession et du paiement du prix du matériel roulant.

On nous excusera d'avoir donné tant de détails au sujet de la convention de 1921, qui, du reste, n'a pas été entièrement appliquée. Les réseaux voient dans la non application de certaines de ses dispositions la cause pour ainsi dire primordiale du déficit actuel. En effet, prétendent-ils, « tandis que, depuis le 1^{er} janvier 1929, les traitements du personnel ont été majorés à quatre reprises, deux fois en 1929 et deux fois en 1930, ce qui a entraîné une augmentation de dépenses de 1.900 millions, celle-ci n'a pas été couverte par une augmentation de recettes. D'où le déficit qui a atteint 1.700 millions en 1930 et atteindra vraisemblablement 3 milliards en 1931 »¹. M. le sénateur Jeanneney est d'ailleurs du même avis lorsqu'il écrit : « au 31 décembre 1929, le déficit encouru par le fonds commun était de 99.717.664 francs. Il a été réglé à ce chiffre par le ministre le 30 avril 1930. La convention exigeait dès lors des relèvements de tarifs (art. 13), et à cette fin, des propositions du Conseil supérieur (art. 17). Or, la convention n'a pas été obéie »².

Nous verrons par la suite, ce qu'il convient de penser d'un relèvement possible des tarifs et comment peut être interprétée la cause de déficit que nous venons d'examiner.

Tout ce que nous venons de dire concerne les dispositions de la convention de 1883, modifiée par celle de 1921. Or, une loi est intervenue récemment qui a changé quelque peu toutes les mesures réglementant jusqu'ici les régimes administratifs des réseaux en tant que concessionnaires.

Les textes nouveaux sont fondés sur une idée principale, qui est, d'une part, une collaboration plus étroite et plus directe entre les réseaux et le gouvernement (ce qui constitue une aggravation de leur régime étatique) et, d'autre part, entre les réseaux et le personnel. Dans le même

1. *Op. cit.*, p. 85.

2. Document parlementaire, Sénat, n° 226.

ordre d'idées, le législateur a cru pouvoir redresser la situation financière des Compagnies, sans réduire les salaires, ni toucher aux avantages accessoires du personnel, qui sont supérieurs à ceux des fonctionnaires.

Bien entendu, la fameuse « anarchie » des transports n'est pas passée sous silence.

C'est précisément pour y remédier que la nouvelle loi, portant approbation d'une convention du 6 juillet 1933, passée entre M. le ministre des Travaux publics et les réseaux a décidé d'accorder certaines facilités à ces derniers. Ces facilités sont autant de dérogations aux cahiers des charges et aux lois préexistantes. Voyons en quoi elles consistent.

« Il devient possible d'harmoniser les frais d'exploitation avec les modes d'exploitation économiques envisagés sur nos petites lignes, où parfois, ne passera plus qu'un train de marchandises... le reste des transports étant assuré par la route;....ne plus prévoir partout des compartiments de trois classes;.... ne plus faire circuler sur les petites lignes des trains vides... le régime des bagages, les formalités d'écriture pour le trafic des marchandises pourront être allégés. On pourra se rapprocher, dans l'établissement des tarifs, *de cette idée très simple, et appliquée par l'auto depuis sa naissance*, (sic !)¹ que le budget des chemins de fer devant être en équilibre, le prix du transport doit dépendre des dépenses que ce transport occasionne aux réseaux..... aucun transporteur ne doit demander un prix inférieur à son prix de revient² ». Il a été également prévu de rendre possible la simplification des tarifs, ainsi que de changer la procédure de leur établissement et de leur modification dans une forme plus souple.

La loi récente a accordé une grande satisfaction aux Compagnies, du fait qu'elle a considérablement réduit le taux de l'impôt sur les transports des voyageurs, qui de

1. Il est à retenir qu'on se propose de réformer les chemins de fer en prenant comme modèles, ces concurrents abhorrés, ces anarchistes, que sont les transports sur route.

2. M. Dautry, *La nouvelle loi sur les chemins de fer. — L'Etat... notre réseau* (août 1933).

32,5 % s'est trouvé abaissé à 12 %, c'est-à-dire qu'on est revenu au taux de 1914. Cependant, il ne faut pas croire que ce soit le public qui profite de ce dégrèvement, car les tarifs ont été augmentés en proportion. Il s'agit là uniquement d'un jeu d'écritures, le résultat étant, pour l'Etat, le même que précédemment, puisque, de toute façon, c'est à lui à combler le déficit. Nous aurons du reste l'occasion de retrouver cette question à propos du régime fiscal des chemins de fer et des transports sur route.

Les facilités nouvelles données de la sorte aux réseaux, ne sont pas, toutefois, l'essentiel de la convention du 6 juillet 1933. Une des principales dispositions de celle-ci vise la nomination, par décret, d'Administrateurs d'Etat, autrement dit, de deux représentants de l'Etat dans les conseils d'administration des Compagnies. La moitié d'entre eux auront à siéger au Comité de direction. Cette mesure amorce la solution des problèmes qui ne manqueront pas de se poser quand, les concessions prenant fin, les réseaux seront à même de revenir à l'Etat. Par ailleurs, on a voulu ainsi résoudre à la satisfaction générale, la délicate question du contrôle à exercer par celui-ci sur les réseaux. Il a été estimé, à ce sujet, « qu'il importait moins pour l'Etat d'exercer une surveillance minutieuse que d'être informé... des directives et des projets des réseaux, de façon à pouvoir, en tout cas, les connaître¹. »

« L'Etat ne peut choisir pour ces fonctions que des fonctionnaires en activité de service appartenant au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes, à l'Inspection des Finances, aux corps des Ponts et Chaussées ou des Mines, ou des directeurs de l'administration centrale des Travaux publics ou des Finances. Il peut également désigner à cet effet des sous-directeurs de l'administration centrale des Travaux publics ou des Finances exerçant cette fonction depuis cinq ans au moins.

» Les responsabilités civiles résultant de l'exercice du mandat des représentants incombent à l'Etat.

» Les responsabilités pénales sont encourues par les délégués personnellement.

1. Même article.

» Ces représentants de l'Etat se réunissent au moins une fois par mois, sous la présidence du ministre des Travaux publics, et prennent part aux conférences des directeurs de contrôle.

» Ils font un rapport annuel avant le 1^{er} février.

» Les administrateurs représentant l'Etat n'ont droit ni à aucun jeton de présence, ni aux indemnités qui peuvent être attribuées aux administrateurs; la Compagnie, toutefois, les verse au Trésor. De son côté, le ministère des Travaux publics pourra donner une rémunération à ses administrateurs; mais les versements ne devront pas dépasser ceux faits par les réseaux au Trésor.

» Ici, comme ailleurs, l'Etat marque son emprise. Puisque tutelle il y a, la fonction de tuteur n'aura du désintéressement que l'apparence.

» Mais, de toute manière, les Compagnies devront payer pour une surveillance dont le besoin ne se faisait pas sentir.

» Nous connaissons l'antienne. L'institution de ce contrôle destiné à la recherche d'économies commence par créer une dépense¹. »

L'avenant a aussi augmenté les attributions du Comité de direction en ce qu'il devra désormais avoir connaissance de « la consistance générale du service des trains de voyageurs, les programmes de travaux et de commandes des matériels fixe et roulant des réseaux, les budgets de premier établissement et d'exploitation des réseaux, leurs programmes de lignes nouvelles et leurs marchés communs dont le montant dépassera 500.000 francs.... On peut obtenir ainsi des simplifications et des économies importantes². »

On a, d'autre part, institué une Commission des marchés, composée de membres nommés par décret, et qui devra examiner les marchés de plus de 50.000 francs, c'est-à-dire la presque totalité.

Diverses clauses viennent ensuite, qui se rapportent soit à certaines conditions de rachat lors de la reprise par

1. *Je suis parlout*, 29 octobre 1933.

2. M. Dautry, même article.

l'Etat des réseaux concédés, soit à des questions financières, telles qu'amortissement de catégories déterminées de matériel, etc.

La convention du 6 juillet contient, en outre, deux homologations : l'une concernant l'accord intervenu le 16 juin de la même année, « entre le P.-O. et le Midi, qui comporte un régime voisin de la fusion complète¹ » ; l'autre qui vise « l'accord du 27 juin 1933 entre l'Etat et le P.-O., par lequel celui-ci cède au réseau de l'Etat l'exploitation... de l'ensemble des lignes qui desservent la partie sud de la Bretagne¹ »,

Une lettre des réseaux est jointe à l'avenant, dans laquelle ces derniers acceptent la réintégration des chemins révoqués pour fait de grève en 1922.

Enfin, le calcul de la prime des réseaux et de celle du personnel est modifié. La façon dont la convention de 1921 l'avait conçu pouvait, en effet, être critiquée, non seulement en ce que les Compagnies n'étaient pas suffisamment intéressées au bon résultat financier de leur gestion, mais aussi parce qu'il n'avait pas été tenu assez compte des charges de capital imposées par le travail neuf, aux budgets des années suivant son exécutif¹. A ce sujet, les mesures édictées par la convention du 6 juillet 1933, ont eu pour conséquence une augmentation sensible de la prime des réseaux et de celle du personnel. « Elles seront dorénavant égales, et celle du personnel ne sera, en aucun cas, réduite par rapport à ce qu'elle est avec le régime actuel : elle sera au contraire bien souvent augmentée »¹. Avec le système de la convention de 1921, la prime du personnel s'est élevée en 1932, pour le réseau de l'Etat à 1.972.000 francs ; elle eut été de 2.962.000 francs avec le nouveau régime. Mais il n'en sera ainsi que lorsque les réseaux auront réalisé, dans un exercice, 1 milliard d'économies par rapport à 1932.

Après avoir examiné les diverses conventions qui régissent de nos jours les chemins de fer, il convient de voir quels sont les avantages qu'ils tirent du régime de la concession et quelles charges leur incombent en contre-partie.

1. M. Dautry, même article.

Le principal avantage que les réseaux trouvent dans le contrat de concession passé avec la puissance publique est, sans contestation, le monopole, non pas de droit, mais de fait, dont ils ont joui jusqu'à l'apparition des transports sur route. Cet état de choses leur permettait d'effectuer toutes les catégories de trafic, voyageurs, marchandises détail, sans craindre de concurrence et à leur profit exclusif.

Le monopole des chemins de fer se trouve sérieusement entamé depuis peu par les transports routiers. Mais, si les réseaux sont fondés à se plaindre de cette concurrence imprévue, nous verrons qu'au point de vue de l'intérêt général, on ne doit pas manquer de s'en féliciter hautement.

Les Compagnies sont, de même, avantagées en ce qu'elles ont le droit, pour procéder à leur installation, de recourir, à défaut d'entente amiable, à la procédure administrative d'expropriation pour cause d'utilité publique. C'est là un pouvoir exorbitant du droit commun, qui explique pourquoi les chemins de fer ont cru avoir reçu une délégation de la puissance publique, en quoi ils se trompent d'ailleurs.

Un autre avantage présenté par la concession et qui n'existe qu'en ce qui concerne les chemins de fer réside dans la réglementation de police qui leur donne certaines garanties. Des commissariats spéciaux ont été créés dans les stations importantes; les représentants de l'autorité peuvent être appelés à intervenir vis-à-vis de voyageurs délinquants; des employés sont assermentés dans les mesures prévues par la loi.

Par contre, différentes charges incombent aux réseaux. Elles « sont le plus souvent considérées comme une reprise sur les gains qu'ils sont susceptibles de réaliser, comme un sacrifice qu'ils doivent, en dernière analyse, supporter... Ce ne sont pas les Compagnies qui, par une réduction de leurs bénéfices, supportent réellement le poids total des charges qui leur sont imposées; c'est pour la plus large part l'usager lui-même »¹.

Nous examinerons ces charges en étudiant les causes réelles du déficit des réseaux. Pour le moment, nous nous

1. Rapport de M. Fournier, p. 69.

contenterons de dire qu'en échange du monopole qui leur a été accordé, les pouvoirs publics les ont forcés à accepter des sujétions légales très lourdes, qui « sont de trois ordres : les unes intéressent *l'Etat*, dont les services trouvent auprès des Compagnies des facilités particulières et des tarifs spéciaux; les autres visent le *personnel* des compagnies, soit dans la fixation de son statut, soit dans la détermination de son salaire, soit dans l'organisation de ses conditions de travail; d'autres enfin, concernant *l'usager*, pour le calcul des tarifs, l'établissement des délais de transport, l'obligation de transporter, la responsabilité des réseaux en cas de pertes ou d'avarie »¹.

§ 2. — En tant que service public.

Ici, l'idée qui domine est que les chemins de fer sont un service public. Cette notion de service public a besoin d'être précisée, car on en fait dans les discussions en toute chose, et à propos de la coordination en particulier, un étrange abus.

Il n'y a pas *service public* pour cela seul qu'il s'agit de *services offerts au public*, sans quoi tout le commerce et l'industrie, ainsi que la presque totalité de l'activité humaine, seraient des services publics.

A notre sens, cette notion comprend deux choses : d'abord, *la satisfaction d'un besoin général* ou commun, qui, en raison de ses caractères actuels et les moyens d'y pourvoir, est jugé ne pouvoir l'être d'une manière complète par des activités privées et libres; ensuite, *le procédé* par lequel la satisfaction de ce besoin est confiée soit à une organisation administrative fonctionnant sous l'autorité exclusive de la puissance publique, avec des deniers publics, soit à des activités privées, plus ou moins rigoureusement et minutieusement réglementées.

Pour qu'il y ait service public, en notre matière, il faut qu'il s'agisse, bien entendu, de transports offerts à tous,

1. Rapport de M. Fournier, p. 133 et 134.

d'une façon rigoureusement égalitaire, et dans des conditions déterminées par une autorité publique. Il est des moyens de transport, comme des chemins de fer et les tramways, qui, par suite de leur nature, laquelle implique l'incorporation permanente qu'ils utilisent sur le domaine public, et l'emploi d'un matériel spécial inutilisable en dehors de cette voie, exigent leur organisation en service public entendu comme il vient d'être dit, et ne sauraient que difficilement être organisés autrement.

Cela explique pourquoi des obligations sévères ont été imposées aux exploitants, telles que : l'obligation d'assurer un service régulier, celle de transporter, celle d'appliquer les mêmes tarifs, c'est-à-dire les obligations dont nous parlions plus haut, tant il est vrai que les deux points de vue, concession et service public, se mélangent parfois, sans pour cela se confondre. Nous reparlerons du reste de ces obligations imposées par la puissance publique aux chemins de fer à propos des griefs que ces derniers font valoir à l'égard des transports sur route.

Une autre conséquence de la notion de service public ainsi comprise est que la puissance publique a jugé utile de multiplier les lignes de chemins de fer sans tenir compte du rendement possible. On s'est efforcé de faire jouer aux compagnies le rôle de régisseurs à peu près désintéressés. Nous avons étudié précédemment le mécanisme du fonds commun, nous n'y reviendrons donc pas. Mais nous ferons cependant remarquer qu'en raison du service public à assurer, l'aide du budget de l'Etat au fonds commun peut être appelée à se prolonger, en l'absence de relèvements des tarifs. Ce qui fait qu'en définitive, c'est le contribuable et l'usager qui doivent assurer l'équilibre.

Et l'on est même arrivé à se désintéresser tellement du rendement éventuel, que l'on admet, en faisant contre fortune bon cœur, qu'il est impossible aux chemins de fer d'être animés d'un but strictement intéressé comme les autres entreprises. Partant, l'on se résigne à considérer le déficit comme un effet normal de leur exploitation et à ne pouvoir concevoir qu'un mode quelconque de locomotion puisse être bénéficiaire.

§ 3. — En tant qu'exploitants d'une industrie de transports.

En cette qualité les chemins de fer sont astreints à des mesures de police et de sécurité. Celles-ci sont contenues dans les lois des 11 juin 1842 et 15 juillet 1845, ainsi que les règlements pris pour leur mise en vigueur, en particulier le décret du 11 novembre 1917. Les pouvoirs de l'administration, c'est-à-dire du ministre des Travaux publics ou du préfet sont, à cet égard, très étendus, et ont trait aux conditions et détails de service, établissement, entretien et surveillance de la voie, signaux, passages à niveau, composition du matériel roulant, circulation, vitesse des trains, mesures touchant le recrutement et le travail du personnel, etc. L'observation de toutes ces prescriptions est soumise à un contrôle permanent, et en cas d'infraction, des sanctions sont prévues qui vont jusqu'à la déchéance de l'exploitant.

CHAPITRE II**LES RÉGIMES ADMINISTRATIF ET FINANCIER
DES TRANSPORTS SUR ROUTE**

Les chemins de fer sont soumis à un ensemble de contraintes administratives. A l'inverse, les transports sur route jouissent de l'application des principes, établis pendant la période révolutionnaire, consacrant la liberté du travail et du commerce et pareillement le droit pour tout individu d'user librement de la route. Les textes, sur lesquels se fondent cette législation, n'ayant été jusqu'à ce jour abrogés par aucune disposition de notre droit positif, sont donc actuellement toujours en vigueur. Cette idée, du reste, nécessitera de notre part, de plus amples développements au cours de cet ouvrage, et notamment quand nous arriverons à commenter la jurisprudence du Conseil

d'Etat à l'égard des arrêtés des préfets et des maires concernant l'usage de la route par ces transports.

Afin de situer la discussion sur le terrain qu'il convient, et d'écartier ainsi toute équivoque, il y a lieu de préciser dès maintenant de quels véhicules il sera parlé au cours de cette étude. Il n'y a pas lieu, tout d'abord, de s'occuper des voitures privées, c'est-à-dire des voitures de tourisme ou des camions, « utilisés par le propriétaire lui-même pour ses besoins personnels¹ » et pas davantage « des loueurs de voitures à volonté.... qui se bornent à mettre des voitures à la disposition de leur clientèle..., sans assurer aucun service constant et régulier¹ ». Au moins pour les premiers, il est évident qu'aucune sujétion légale ne saurait être envisagée, ce que regrettent beaucoup les chemins de fer, soit dit en passant. Toute la discussion se restreint donc aux services privés de transports publics par automobiles. Sans qu'il soit besoin d'insister, nous ferons remarquer toutefois qu'« il s'agit de *services privés*, exploités par des entreprises commerciales, sans aucun lien juridique avec une collectivité administrative quelconque; mais il s'agit de services de transports publics, c'est-à-dire, d'une part, de services réguliers, d'autre part, de services offerts au public² ».

Ainsi que nous venons de le voir, les transports sur route sont des entreprises privées. Comme telles, elles exploitent les lignes de trafic qu'elles ont jugé utiles de créer, à leurs risques et périls. Ceci est une conséquence de ce que ces entreprises jouissent, en tant qu'entreprises commerciales, d'une liberté absolue conformément à notre législation libérale. En revanche, si leur exploitation est déficitaire, ces entreprises peuvent être mises en faillite.

Tout ceci n'est, en somme, que l'application du droit commun propre aux commerçants, mais applicable complètement aux seules entreprises de transports libres, c'est-à-dire non subventionnées, car il existe des services automobiles subventionnés soumis à un ensemble de règles imposées

1. Rapport de M. Fournier, p. 136.

2. Rapport de M. Laroque, p. 2.

par l'organe « subventionneur », et obligés d'observer un cahier des charges qui rapproche, dans une certaine mesure, leur situation de celle des chemins de fer. Ils sont réglementés par une loi du 21 août 1923. Dans le cas le plus fréquent, qui est celui où l'entrepreneur est subventionné par le département avec le concours de l'Etat, s'applique un cahier des charges-type, en date du 24 mars 1924, dont les clauses sont discutées de gré à gré, mais dans un cadre fixé par l'administration centrale. L'exploitant est lié pour un temps déterminé et s'engage à assurer un service régulier sans interruption sur des parcours déterminés. Ses voitures doivent répondre à des spécifications précises, il doit posséder des voitures de réserves. Les horaires, les tarifs sont homologués par le préfet. L'assurance est obligatoire, tant pour les accidents causés aux tiers qu'aux voyageurs transportés. Des sujétions postales sont imposées (transport des dépêches, des colis postaux, etc.) Ce régime ne forme du reste qu'une exception au principe de liberté reconnu aux transports sur route, entre autres, du point de vue financier, car les lignes de transports automobiles subventionnées sont encore peu nombreuses.

Il en est de même de la poste automobile rurale, de création récente, qui a pour but l'acheminement du courrier et des colis postaux. Pour cela, une voiture automobile part, deux fois par jour, d'un centre choisi par l'administration et dessert, par un itinéraire en circuit, les localités de la région où se trouvent des correspondants postaux. Le service est assuré, soit par l'administration elle-même grâce au procédé de la régie, soit par des entrepreneurs rétribués à forfait. De plus, il a été prévu l'organisation d'un service de transport de voyageurs et de marchandises, ainsi que de commissions commerciales. En vertu de l'article 68 de la loi des finances du 30 décembre 1928, les tarifs sont fixés par décret, le dernier en date étant du 30 mars 1933. C'est le budget des P. T. T. qui perçoit ces tarifs. Il faut ajouter que, ce service relevant de l'administration ne saurait vivre, bien entendu, sans l'aide de subventions départementales ou communales.

Toutefois, nous devons reconnaître que le principe de la

liberté qui existe d'une manière indiscutable à l'égard de tout véhicule circulant sur la voie publique, n'est pas sans comporter quelques limitations. Certaines, d'ordre général, sont inspirées autant de l'intérêt des propriétaires d'automobiles que de celui des tiers, sans oublier la nécessité de conserver à la route son intégrité; elles s'appliquent aux diverses catégories de véhicules que nous venons d'énumérer, car elles constituent uniquement des mesures de police. D'autres limitations sont, au contraire, spéciales et ne concernent que les services privés de transports publics. Il n'en sera parlé qu'incidemment dans ce chapitre, parce que ces mesures donnent lieu à controverse et qu'elles n'intéressent que de loin les régimes administratif et financier. De plus, leur examen nous semble avoir mieux sa place dans le passage de cet ouvrage que nous consacrons à l'intervention des pouvoirs publics en matière de coordination.

Les mesures générales de police concernant les services privés de transports publics ont été édictés dans un règlement d'administration publique en date du 31 décembre 1922, dénommé « Le Code de la route », et qui a été rendu en application de la loi sur la police de roulage de 1851. La réglementation qui en découle est seule applicable, jusqu'à ce jour, aux transports dont il s'agit.

Au point de vue qui nous intéresse, les dispositions du Code de la route à retenir se rapportent à la vitesse, à l'encombrement et au poids des véhicules, ainsi qu'aux conditions de capacité exigées des conducteurs et, enfin, aux formalités administratives à accomplir par tout exploitant de transports sur route, avant la mise en service des lignes projetées.

Le texte réglementant la vitesse des véhicules automobiles est l'article 31 du Code de la route, en conséquence duquel un décret a été rendu le 17 août 1932, abrogeant l'arrêté du 25 janvier 1923 et dont la disposition visant le point qui nous occupe peut se résumer comme suit :

Catégories	Poids total en charge	Vitesse maximum à l'heure	
		Bandages élastiques	Bandages pneumatiques
	kg.	km.	km.
1 ^{re}	3.001 à 6.500	30	65
2 ^e	6.501 à 10.000	25	55
3 ^e	au-dessus de 10.000	20	45

A notre avis il a sans doute été sage de réglementer ainsi la vitesse des poids lourds par rapport à leur poids et à leurs bandages. L'avenir nous dira ce qu'il faut en penser, car il est incontestable que la notion de vitesse, comme celle de poids également, varie en fonction du temps, et peut changer, dans de notables proportions d'une époque à une autre. Tout évolue, même la rapidité des transports il ne faut pas l'oublier, et en notre matière cette évolution se fait suivant un rythme de plus en plus accéléré.

Il suffit de se rappeler l'émoi des Parisiens, au moment de l'apparition du coche, en 1563, qui, innovation paraissant alors insensée, permettait de trotter. Devant la réelle épouvante des piétons en présence d'une telle vitesse (!), le Parlement de Paris s'émut et supplia le roi «de défendre les cochers par la ville ».

Si nous considérons maintenant l'encombrement des véhicules, nous constatons qu'il est réglementé par l'article 3 du Code de la route. Ce texte, relatif au gabarit, ne vise qu'une seule dimension : la largeur, laquelle ne doit pas dépasser 2m. 50, toutes saillies comprises. Aucune disposition réglementaire n'existe actuellement en ce qui concerne la longueur des véhicules.

Relativement à leur poids, les véhicules peuvent actuellement, et en conformité de la loi de 1851, circuler sur la route sans aucune limitation. Néanmoins, des précautions ont été prises en vue de la conservation des chaussées. C'est ainsi que, d'après l'article 2 du Code de la route, la pression exercée sur le sol ne doit pas dépasser 150 kilos par centimètre de largeur de bandage. Cette réglementa-

tion, du reste, n'est pas sans donner lieu à de nombreuses difficultés d'application. D'autre part, le décret du 19 janvier 1933, ajoute que la charge par essieu ne doit pas dépasser 10 tonnes. Cette définition nous paraît passablement vétuste, car de plus en plus, les constructeurs de poids lourds tendent à assurer, par des dispositifs mécaniques perfectionnés, l'indépendance des roues du véhicule même par rapport au poids total.

Nous ne dirons que quelques mots des autres limitations imposées par le Code de la route, qui exige des conducteurs un permis spécial de conduire les poids lourds, et du décret du 23 janvier 1933, les soumettant à l'obligation de la visite médicale, exigée depuis 1930 des conducteurs de véhicules de transports en commun. Enfin, en ce qui concerne plus spécialement les transports publics, on retiendra par la suite, le sens exact qu'il convient de donner à la prescription des articles 34, 38 et 39, chapitre IV, du Code de la route, imposant à tout exploitant l'obligation de faire une « *déclaration* » au préfet du département, dans laquelle se trouve indiquée la date d'inauguration du service, et qui doit être accompagnée du dépôt du tarif, des horaires et de la liste des points de stationnement.

Nous verrons plus loin la raison pour laquelle nous soulignons dès maintenant le terme « *déclaration* ».

Les mesures générales de police prévues par le Code de la route s'appliquent non seulement aux diverses catégories de véhicules précédemment énumérées, mais encore aux services automobiles subventionnés, ainsi qu'à la poste automobile rurale. Pour ces derniers, elles se superposent donc aux règles particulières édictées par l'administration à leur égard. Tout cela, et d'une manière plus générale, l'ensemble des mesures administratives rappelées ci-dessus, fait bien ressortir l'absence de parallélisme entre, d'une part, les régimes administratif et financier des chemins de fer, et, d'autre part, ceux des transports sur route.

Il n'existe, en effet, à l'encontre des transports sur route, aucune des mesures de réglementation étroite dont se plaignent les chemins de fer. Aucun rapport particulier n'existe entre les transports sur route et l'Etat; ils ne connaissent

ni fonds commun, ni prime de gestion ; aucun organisme officiel, analogue au Comité de direction ou au Conseil supérieur, ne préside à leur destinée.

Pour toutes ces raisons, une tendance très nette tend à se manifester depuis peu, d'une part chez les préfets et les maires, et d'autre part, dans la doctrine, pour attribuer un caractère anormal à l'usage que font les transports sur route de la voie publique. Cette tendance, ainsi qu'il nous sera donné de nous en rendre compte par la suite, a d'abord le grave défaut, à nos yeux, de ne présenter aucun fondement juridique en l'état actuel de notre législation. De plus, il est possible de penser que c'est à tort que l'on veut tirer, comme conséquence des différences entre les deux régimes, le caractère anormal de l'usage de la voie publique. Car, si le régime imposé aux chemins de fer est plus strict, cela résulte en réalité de leur érection en service public. Or, il va de soi que les transports sur route, dont, à l'inverse de celle des chemins de fer, la nature n'exige pas un tel régime, ne sauraient faire l'objet d'une concession, au sens administratif du terme, sans déroger gravement et sans motif au principe du libre exercice de leur activité par les individus.

C'est donc dans la nature même des deux modes de transport et non dans les effets de leur réglementation qu'il faut rechercher la différence entre le régime des chemins de fer et celui des transports sur route.

SECTION III

DU RÉGIME FISCAL

Comme la première partie de cet ouvrage est consacrée à un parallèle entre les chemins de fer et les transports sur route, en tant que modes de locomotion, il ne sera fait mention, dans la présente section, que des impôts qui grèvent chacun d'eux uniquement du fait de la circulation. C'est la raison pour laquelle nous excluons tous les impôts et taxes qui leur incombent pour des motifs autres que le transport qu'ils effectuent.

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME FISCAL DES CHEMINS DE FER

Jusqu'à ces derniers temps, l'impôt sur les billets, de 12 % avant la guerre, avait été porté à 32, 5 %. A cet impôt, se superposait celui sur les suppléments des places de luxe, se montant actuellement à 65 %. Mais il faut dire que ces pourcentages ne s'appliquent que sur le tarif et non sur le prix payé par le voyageur. Ainsi, pour un billet que le voyageur paie 100 francs, le tarif est de 75 fr. 50 et l'impôt est de 24 fr. 50, soit seulement 24,5 % du prix du billet; de même, pour un billet de 100 francs en place de luxe, l'impôt est de 39 fr. 30, soit 39,3 % du prix du billet.

Disons tout de suite qu'en simple équité le taux de cette imposition n'était rien moins qu'extravagant. A l'étranger, les chemins de fer n'ont pas à subir un régime aussi nuisible aux intérêts bien compris de tous.

« Ainsi,... le voyageur allemand ne verse que de 12 à 16 % (selon la classe), le voyageur anglais 5 % en première et deuxième classe seulement, le voyageur belge 2 °/oo. Sur le transport des marchandises, l'usager français verse 10 %, et 5 %, tandis que l'usager allemand verse 7 %, les usagers anglais et belges, rien.

« Par ailleurs, les Etats-Unis, l'Italie, la Hollande, la Suisse et la Norvège ne prélèvent aucun impôt sur les transports¹ ».

Si, de l'impôt sur les billets nous passons à celui concernant les marchandises, nous voyons qu'il est en proportion aussi important en raison de l'intensité du trafic, toutes

1. M. Henry Lapierre, « Un impôt tabou » (*L'Équipement rural*, juillet 1932).

choses étant égales par ailleurs. Cet impôt, supprimé en 1892 et rétabli depuis, est actuellement de 10 %; mais il n'est que de 5 % pour certaines marchandises dont la valeur est peu élevée. En 1929, on a exonéré les marchandises en transit et à l'exportation, ainsi que quelques produits agricoles.

L'impôt sur les transports remplace l'impôt sur le chiffre d'affaires lequel n'est, de droit commun, que de 2 %. « Le produit de cet impôt est passé de 83 millions de francs en 1913 à 1.935 millions de francs en valeur actuelle en 1930, et à 387 millions de francs en 1913 : soit une augmentation de 360 %. Rapproché des recettes d'exploitation, cet impôt est passé de 6,14 % en 1913, à 12,20 % en 1930; l'augmentation est de 98 %¹ ».

Les réseaux ne manquèrent pas de protester énergiquement contre cet impôt auquel ils étaient soumis. Ils lui reprochaient surtout, en ce qui concerne les marchandises, de réduire la marge d'assouplissement de nombreux tarifs spéciaux.

En effet, insignifiant si l'on considère telle ou telle marchandise en particulier, cet impôt paralysait une masse globale d'environ 1 milliard, laquelle eût permis aux réseaux d'abaisser les tarifs de transport de certaines marchandises plus ou moins atteintes par la dévaluation des cours.

« Au surplus, ce que l'Etat encaisse comme impôt, il le décaisse comme couverture du déficit, ce qui est absurde² ». Ils ont donc demandé la suppression de l'impôt sur le transport des marchandises, comme anti-économique et la réduction de l'impôt sur les places de luxe, qui, trop lourd fait disparaître la matière imposable³. »

Ainsi que nous l'avons vu plus haut en étudiant cette réforme, le taux de l'impôt sur les billets a été ramené à ce qu'il était en 1913, soit 12%.

1. *Les Chemins de fer français*, p. 57.

2. Dr Scheffler, *La crise des chemins de fer français*, p. 23.

3. Cet impôt a été abaissé de 65 à 40 % en 1931, et à 25 % depuis le 1^{er} novembre 1933.

Le législateur s'est ému des revendications des réseaux et a voté en conséquence de la convention du 6 juillet 1933, une loi accordant aux chemins de fer des dégrèvements se montant à environ 470 millions, mais dont ils ne profitèrent qu'à partir du 1^{er} novembre 1933.

CHAPITRE II

LE RÉGIME FISCAL DES TRANSPORTS SUR ROUTE

Le régime fiscal des transports sur route a subi, depuis quelques années, une aggravation certaine du fait, d'une part, du relèvement des diverses taxes frappant, en général, tout véhicule automobile; et, d'autre part, de la création récente d'une série de taxes visant plus spécialement les poids lourds.

En premier lieu, voici quelles sont les taxes dont le produit est fourni par les statistiques des Douanes et des Contributions indirectes :

Droits de Douane (loi du 16 mars 1928)	1.211,5 millions.
Taxe intérieure sur l'essence (même texte)	524,5 —
Taxe intérieure sur le benzol	29 —
Surtaxe intérieure sur l'essence et le benzol (loi du 30 décembre 1928)	262 —
Taxe de 10 fr. par tonne pour l'Office des combustibles liquides (loi du 10 jan- vier 1925)	21, —
Total	2.048 millions

Cependant la consommation des automobiles a été de 86 % seulement de la consommation totale. En conséquence

la part des taxes supportées par l'automobile a atteint en 1930 :

$$2.048 \times 0.86 = 1.761 \text{ millions.}$$

Si nous examinons maintenant les taxes sur l'essence et le benzol, dont le produit n'est pas fourni par les statistiques, nous voyons qu'elles sont :

La taxe de péréquation (lois des 9 juillet et 28 février 1923)..... 5 fr. par hl.

Les taxes diverses de timbres et commissions..... 0.30 par hl.

Au total 5.30 par hl.

c'est-à-dire qu'elles donnent, sur une consommation évaluée à 25 millions d'hectolitres, un produit de 132 millions.

En récapitulant, et en additionnant les montants des deux sortes de taxes, nous obtenons :

Statistiques de 1930 1.761 millions

Evaluations de 1930 132 —

1.893 millions

Quant aux huiles de graissage, elles sont frappées des taxes suivantes aux 100 kg. (abstraction faite des taxes à l'importation et sur le chiffre d'affaires) :

Droit de douane..... 77 »

Taxes intérieures 18 »

Taxe au profit de l'Office des combustibles

liquides 1 »

Timbres administratifs 0,20

Total 96,20

soit, sur une consommation évaluée, pour l'automobile, à 900.000 quintaux, un produit de 86 millions

Passons à la taxe de circulation, variable avec la puissance fiscale du moteur.

Elle se décompose ainsi :

Taxe d'Etat (part du Trésor et part du fonds commun des départements)	1.011 millions
Taxes départementales	65 —
Taxes communales	68 —
	1.114 millions

La taxe sur le permis de conduire se monte à : 24 millions ;
et la part de l'automobile dans l'impôt des prestations
ou taxe vicinale, à : 100 millions.

Si nous faisons une récapitulation générale des impôts
spéciaux payés par l'automobile en 1930, elle sera établie
comme suit :

Taxes sur l'essence et le benzol	1.893 millions
Taxes sur l'huile	86 —
Taxes de circulation	1.114 —
Taxe sur le permis de conduire	24 —
Taxe vicinale	100 —
Total	3.217 millions

Nous croyons nécessaire de faire remarquer, qu'ainsi
que nous l'avons fait pour les chemins de fer, nous ne
faisons entrer en ligne de compte que les impôts relatifs
au fait même de la circulation. C'est pour cette raison que
nous avons écarté la taxe de 6% à la première vente du
véhicule (de l'ordre de 300 millions); la taxe sur le chiffre
d'affaires sur la vente des voitures neuves ou d'occasion
et sur la taxe de 2% à l'importation qui a le même carac-
tère que la taxe sur le chiffre d'affaires; les droits de douane
à l'importation de véhicules neufs (de l'ordre de 150 à
200 millions avant la crise); enfin, la taxe sur les primes
d'assurances intéressant l'automobile.

Certaines des taxes que nous nous sommes contenté
d'évaluer, ont d'ailleurs subi des majorations depuis
1930, la base du trafic d'alors restant la même. Autre-
ment dit, sur une consommation estimée, pour 1930,
à 25 millions d'hectolitres, ces majorations auraient
imposé une charge supplémentaire de 185 millions. On

peut donc évaluer le montant total des impôts payés par l'automobile en 1932 du seul fait de la circulation : 3.400 millions¹.

Ce n'est d'ailleurs pas tout à ce sujet. La loi du 23 décembre 1933 est venue, en effet, aggraver les charges incombant à l'automobile. On a pris comme prétexte que l'impôt sur la circulation présente cet inconvénient d'être exigible pour un trimestre entier, que la voiture sorte peu ou beaucoup. Or, il s'agit, a-t-on prétendu, de faire face, avant tout, à l'entretien des routes. Il a donc semblé logique que la contribution soit demandée en proportion du chemin parcouru.

En tenant compte de cette considération, la loi précitée a remplacé le droit de circulation par un relèvement de la taxe sur l'essence de 0 fr. 50 par litre. Toutefois, les usagers de taxis, de véhicules de transports en commun de personnes et de marchandises, bénéficient d'une exonération de 0 fr. 25 par litre. Les essences bénéficiant d'une exonération d'impôt seront délivrées contre paiement et présentation de bons remis sur pièces justificatives de consommation. La nouvelle loi, appliquée depuis le 1^{er} février 1934, prévoit que les préfets ont désormais le droit de fixer le prix de l'essence. Disons, enfin, que l'Etat espère trouver dans ce nouveau système un accroissement de recettes de l'ordre de 400 millions, qui, ajoutés aux 3.400 millions d'impôts anciens, font, au total 3.800 millions que l'automobile aura à payer annuellement.

Il serait sans doute possible de reprocher à l'exposé que nous venons de faire de ne considérer que les impôts frappant l'automobile, en général, et de ne pas dire quelle partie en revient plus particulièrement aux transports publics. Or, nous avons préféré procéder ainsi pour deux raisons. D'abord, cette discrimination aurait été délicate, sinon impossible, à établir, car les statistiques ne donnent aucun renseignement précis sur les éléments qu'il aurait

1. Tous les chiffres donnés ci-dessus sont empruntés à une brochure éditée par les réseaux : *L'égalité fiscale de l'automobile et des chemins de fer*.

fallu envisager : nombre de poids lourds actuellement en circulation, leur force motrice respective et la distance parcourue par chacun d'eux. D'autre part, la question de savoir la part incombant aux transports sur route dans les diverses taxes ci-dessus ne présente peut-être pas l'importance que l'on pourrait s'imaginer et la meilleure preuve en est que les réseaux eux-mêmes, dans les arguments qu'ils font valoir contre les transports sur route, ne font aucune distinction à cet égard.

Pendant longtemps, une controverse s'était poursuivie entre les partisans des deux modes de transport sur la question de savoir lequel supportait la charge fiscale la plus lourde. Il ne nous semble plus que les arguments que l'on n'a pas omis de faire valoir, d'un côté comme de l'autre, aient un grand intérêt à l'heure actuelle en raison de la loi du 28 février 1933. Ce texte législatif a, en effet, établi tout un système d'imposition visant uniquement les poids lourds et dont l'assiette est basée à la fois sur le poids et l'encômbrement. Un droit fixe sur les remorques est également créé.

Voici les principales dispositions de cette loi :

Aux termes de son article 60, les véhicules automobiles visés au paragraphe premier de l'article 3 du Code des transports, c'est-à-dire tous ceux qui sont déjà passibles du droit de circulation, ainsi que leurs remorques, sont soumis à une taxe dont le tarif augmente en proportion directe du poids total maximum du véhicule, ou de la remorque en ordre de marche. C'est ainsi que le tarif débute par une taxe annuelle de 400 francs pour un poids compris entre 5.000 et 7.000 kilogrammes, et se termine par une taxe annuelle de 1.200 francs lorsque le poids est supérieur à 13.000 kilogrammes.

L'autre taxe, prévue par l'article 60 de la loi du 28 février 1933, est en fonction de l'encombrement du véhicule ou de la remorque. Elle varie de 600 à 1.000 francs suivant que la surface d'encombrement est comprise dans des catégories allant de 10 mètres carrés à plus de 20 mètres carrés.

Enfin, il existe aussi un droit fixe annuel exclusivement applicable aux remorques, qui est de 100 francs, 200 francs, ou 400 francs, suivant que la remorque en ordre de marche pèse moins de 500 kilogrammes, entre 500 et 2.000 kilogrammes, ou plus de 2.000 kilogrammes.

En ce qui concerne les modalités d'application de ce nouveau système, il est nécessaire de donner des précisions sur les deux idées qui lui ont servi de base : le poids total en ordre de marche et la surface d'encombrement. Il faut entendre par « poids total en ordre de marche », le poids mort du véhicule, c'est-à-dire son poids à vide, augmenté de sa charge utile. Quant à la surface d'encombrement, c'est celle d'un rectangle ayant pour longueur et largeur la longueur et la largeur du véhicule ou de la remorque, toutes saillies comprises.

On conçoit ainsi que rien n'empêche qu'un même véhicule automobile soit frappé de trois taxes différentes et superposées : taxe sur carburant, taxe au poids, taxe à l'encombrement. De même, les remorques peuvent être appelées à supporter, indépendamment du droit fixe, la taxe au poids et celle à l'encombrement. Pour nous en tenir aux effets fiscaux, de la loi du 28 février 1933, disons qu'elle a augmenté d'environ 600 millions les charges imposées uniquement aux poids lourds, dont une forte proportion revient aux transports publics, le surplus étant attribué aux camions à l'usage des commerçants et des industriels.

Si nous nous souvenons du dégrèvement de 470 millions accordé récemment aux réseaux, nous pouvons penser que l'instant était bien mal choisi pour surimposer de la sorte les poids lourds, par le système de taxation que nous venons d'exposer et dont les modalités font manifestement double emploi. Le Parlement a, il est vrai, été animé du louable désir d'assurer l'égalité fiscale des diverses sortes de transports. Mais le but proposé n'a pas été atteint, car il dépend de la « réorganisation préalable de l'ensemble des transports et de l'étude des prix de revient réels de chaque catégorie de transports... Tant que les Pouvoirs publics prétendront régler le problème de la cir-

culution, par des mesures fragmentaires..., telle catégorie de transporteurs s'estimera lésée vis-à-vis de telle autre¹ ».

On n'a pas craint, néanmoins, d'accabler une branche du commerce qui se trouvait pourtant déjà lourdement imposée en créant une fiscalité présentant entre autres le grave inconvénient d'être incohérente. En outre, est-il juste d'imposer « au même taux toutes les marchandises transportables par route, alors que certaines (notamment les denrées agricoles et les engrais) sont exonérées si elles sont transportées par fer ou par eau¹ ? »

D'autre part, il convient de se rappeler que le Parlement avait promis, au début de 1933, d'apporter un dégrèvement à l'automobile, dès le collectif de juin. En votant les lois des 28 février et 23 décembre 1933, il a donc, une fois de plus, manqué à sa parole, puisque au lieu d'opérer le dégrèvement promis, et qui n'est encore qu'un espoir lointain, les charges pesant sur l'automobile se sont trouvées de beaucoup aggravées. Il est à craindre que cette fiscalité inouïe n'ait des conséquences néfastes pour le pays : diminution du chiffre d'affaires, de la matière imposable, du rendement des impôts, voilà pour le point de vue budgétaire ; pour la production nationale, notre suprématie sur les marchés européens pourra s'en trouver considérablement atteinte ; enfin, cela occasionnera une perte de travail pour des millions d'ouvriers, et partant une augmentation des charges de chômage pour la collectivité. « On chercherait à restreindre le nombre des véhicules en circulation qu'on ne s'y prendrait pas autrement » a dit très justement M. Henry Lapierre¹. Ce serait à croire que l'on désire réduire les transports sur route à la condition lamentable des chemins de fer. L'égalité dans la misère et la paralysie !

Il serait plus sage, à notre avis, de remplacer toutes les taxes actuelles par une taxe unique sur l'essence, et rigoureusement compensatrice. Quoiqu'il en puisse être un

1. M. Henry Lapierre, « Faut-il surimposer les poids lourds » (*Rail et Route* de janvier 1933).

2. *Rail et Route*, article cité.

jour, il est à souhaiter que le législateur n'aggrave pas encore les charges fiscales grevant l'automobile, car frapper celle-ci d'impôts nouveaux, ce serait pour toutes les raisons que nous venons d'examiner, attenter au redressement économique, et en définitive, à l'ordre social et à la sécurité de la France.

DEUXIÈME PARTIE

LA LUTTE ENTRE LE RAIL ET LA ROUTE

TITRE I

LE POINT DE VUE DES TRANSPORTEURS

Il s'agit maintenant de décrire la lutte que se livrent, depuis peu, les chemins de fer et les transports sur route. Dans ce but, nous exposerons les avantages respectifs de ces deux modes de transports et les arguments en faveur de l'un et de l'autre.

SECTION PREMIERE

LES CHEMINS DE FER.

Les chemins de fer présentent un double caractère comme on l'a vu plus haut : non seulement ils sont une industrie, mais ils sont érigés en service public. En tant qu'industrie, les chemins de fer sont la principale des industries de transport, et ils procurent incontestablement des avantages d'une grande importance. Ils permettent, en effet, « à la fois un écoulement rapide des voyageurs, et des marchandises, et offrent un débit considérable pour cet écoulement. Grande vitesse et gros volume, c'est-à-dire intensité de trafic : tels sont leurs traits dominants. En 1932, les chemins de fer ont transporté 710 millions de voyageurs et 250 millions de tonnes de marchandises... Si l'on fait état du personnel qu'elle emploie (500.000 agents) et du capital qu'elle a nécessité (50 milliards), l'industrie des chemins de fer se classe au premier rang de notre économie nationale. Elle représente en temps de paix et en temps de guerre, la pièce maîtresse de l'outillage public. Eu égard à son importance politique et économique et au monopole de fait dont l'industrie des chemins de fer a joui pendant longtemps, l'Etat lui a donné le caractère de service public¹ ».

C'est précisément pour ces raisons que les réseaux se sont insurgés, ces derniers temps, contre la concurrence des transports sur route, voulant y voir une des causes principales de leur déficit. Les arguments qu'ils font valoir contre eux sont nombreux et constituent un véritable réqui-

1. *Les chemins de fer français*, p. 4 et 5.

sitoire qui présente à nos yeux le défaut d'être trop partial et de faire passer souvent l'intérêt propre des chemins de fer avant celui de la collectivité.

Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que, relativement au sujet qui nous occupe, des intérêts particuliers se sont efforcés de prendre le pas sur l'intérêt général. Nous n'en citerons ici qu'un exemple. A la fin du régime monarchique, notre réseau de transports, dû à Turgot, nous était envié par l'Europe entière. Or, vers 1770, il n'y avait encore que peu de lignes de voyageurs correspondant avec les lignes par carrosses rapides. Dans toute la France, la maraude de petits entrepreneurs était une cause de violentes récriminations des monopoles régionaux. Déjà, au XVIII^e siècle (et il est piquant de le constater !), les termes « d'anarchie des transports » et d'« absence de coordination » étaient à la mode. Turgot réalisa un progrès important par la création de ses Messageries avec des services rapides par berlines, et des services, moins onéreux, de petite vitesse par carrosses. Chose étrange, et c'est là où nous voulions en venir, on reprocha alors à Turgot que « ses services étaient trop rapides et ruinaient les auberges ».

Cette évocation du passé une fois faite, examinons donc les divers arguments des chemins de fer contre les transports sur route.

Le principal reproche que les chemins de fer adressent à ceux-ci est de leur enlever une forte partie du trafic qui leur revenait jusqu'alors. Autrement dit, et pour employer une expression significative, fréquemment utilisée dans le débat, la route « écrème » le rail, en prenant pour elle les transports les plus rémunérateurs et en abandonnant aux chemins de fer le trafic ne présentant qu'un intérêt médiocre, notamment le transport des matières pondéreuses. Les réseaux estiment eux-mêmes à environ 500 millions la perte annuelle de recettes imputable à l'automobile en ce qui concerne le seul trafic-voyageurs.

Pour nous, nous hésitons à nous livrer à une pareille évaluation, car elle nous paraît manquer de données exactes. Tout ce que nous pouvons dire à ce sujet,

c'est que les transports sur route accusaient en 1931 un chiffre d'affaires de l'ordre de 1.500 millions, alors que les recettes totales des chemins de fer se montaient à 14.582 millions. Les transports sur route enlèveraient donc 10% des recettes aux réseaux, au maximum. Mais il ne faut pas perdre de vue que, si les transports sur route « écrèment » ainsi les réseaux, ils leur apportent aussi du trafic. Nous ne croyons donc pas nous tromper en adoptant finalement le chiffre de 7 à 10% pour les voyageurs et 1% pour les marchandises, suivant les lignes, ceci afin de fixer la part du trafic réellement distraite des réseaux.

Il est, de plus, possible de dire qu'actuellement, ce sont les réseaux eux-mêmes qui écrèment le trafic, « d'une part, grâce aux tarifs de groupage avec ristournes trop importantes, et, d'autre part, avec le tarif wagon-kilomètre, logique en lui-même s'il n'est pas inférieur à son prix de revient effectif »¹.

On doit, en outre, remarquer que «... l'invention d'un mode de locomotion plus souple et présentant des avantages ou des agréments nouveaux, a indiscutablement créé un trafic, que les voies ferrées eussent été impuissantes à susciter par elles-mêmes et dont elles ne peuvent, par suite, déplorer le détournement. Il n'est pour s'en convaincre, que de prendre pour exemple, l'utilisation de la voiture de tourisme, soit pour des voyages de tourisme, soit pour de multiples déplacements, qui eussent, en l'absence des facilités qu'elle offre, été abandonnés² ».

Et cela est tellement vrai, qu'afin de se faire une idée aussi exacte que possible, de l'ordre de grandeur du détournement du trafic dont se plaignent les chemins de fer, on ne doit y faire figurer ni les transports de personnes effectués par des véhicules privés, ni celui des marchandises appartenant à des particuliers (industriels, commerçants, etc.) réalisé à l'aide de leurs propres camions. Car, à ce point de vue, il est indiscutable que le droit d'effectuer soi-même le transport subsiste tout entier. Autrement,

1. M. Charles Blum, *L'avenir des transports*.

2. Rapport de M. Fournier, p. 119.

il faudrait admettre la notion de transport obligatoire au profit du chemin de fer.

Un autre argument que les chemins de fer n'ont pas manqué de faire valoir est celui qu'ils nomment l'argument de la subvention de fait. Comme les transports sur route ne paient ni la voie qu'ils empruntent, ni son entretien, ils bénéficient, partant, d'une subvention de fait à leur profit. Cela ne nous semble pas tout à fait exact, surtout en raison des circonstances actuelles. Nous avons vu précédemment que les chemins de fer assument la charge de l'entretien de la voie, ce qui représente pour eux une dépense annuelle de 860 millions.

D'autre part, nous savons qu'ils paient au titre de l'impôt sur les transports, la somme de 1.465 millions, déduction faite du dégrèvement de 470 millions intervenu en novembre 1933. Nous voyons donc que les charges qui pèsent sur les chemins de fer, du chef de leur trafic, sont de l'ordre de 2.325 millions.

Par ailleurs, nous avons pu évaluer à 3.800 millions le montant des taxes diverses dont est frappée l'automobile en général, mais la loi du 28 février 1933 a augmenté cette somme de 600 millions. C'est donc, au total, 4.400 millions que l'automobile verse annuellement au fisc, en raison de l'usage qu'elle fait de la route. Il est vrai que l'entretien de celle-ci coûte environ 4.500 millions à l'Etat¹. Toutefois, il faut fixer la part de cette somme qui concerne l'automobile. On admet, en général, que 60 % des dépenses nécessitées par l'entretien des routes lui sont imputables, soit 2.700 millions. Si nous diminuons ce chiffre du montant des impôts payés par l'automobile, nous pouvons dire qu'elle verse net au Trésor la somme évidemment substantielle de 1.700 millions.

On nous objectera que tout ceci ne concerne que l'automobile d'une manière générale, et que nous ne précisons pas la part qui revient aux poids lourds, soit dans les recettes qu'ils occasionnent, soit dans les dépenses causées par eux. Il est exact qu'une ventilation serait nécessaire entre

1. M. Milan, Rapport au Sénat sur les Travaux publics, année 1932.

les divers usagers de la traction mécanique. Mais il faut encore considérer qu'avant l'automobile, l'entretien des routes était tout entier et sans compensation à la charge du pays, tandis que de nos jours, l'automobile paye largement la part de cet entretien qui peut lui incomber.

Il serait également possible de prétendre qu'en raison du principe de la spécialité budgétaire, il est pratiquement impossible de dire que telle dépense incombant à la collectivité, a sa source certaine et directe dans une recette déterminée. Cet argument est exact. Aussi, ce que nous venons de dire n'a-t-il pour but que d'établir qu'il existe une sorte de compensation entre ce que l'automobile verse au Trésor et ce que l'entretien des routes coûte en plus à ce dernier par suite de la circulation automobile. Et cela a l'avantage de répondre au vœu exprimé le 16 juin 1932 par M. Vaquin à la Chambre de Commerce du Havre : « Il semble utile de détruire cette légende que plus ou moins ouvertement, on semble propager que le chemin de fer se trouve mis en état d'infériorité par les impôts qu'il supporte, comparativement à ceux que paie l'automobile. »

La surimposition des poids lourds avait été maintes fois réclamée en raison de l'usure excessive de la route dont on les accusait. Mais il semble que cet argument ne repose actuellement sur aucun fondement. En effet, les véhicules assurant « un service rapide sont munis de pneumatiques généralement gonflés à 4 kg. par cm². Cette pression est considérée comme celle que peut supporter la route sans dommage anormal... Il n'est pas évident que les poids lourds usent la route beaucoup plus que les voitures de tourisme¹ ».

Cette question des dégradations causées par les poids lourds à la route n'est du reste pas nouvelle. Elle se posait déjà en 1708, époque où la « chaise » fut inventée. On en trouve la trace dans une ordonnance royale : « Depuis quelques temps plusieurs particuliers ont introduit l'abus de faire atteler à des voitures à quatre roues,

1. M. Jean des Garets, *L'avenir des Transports sur route dans la concurrence générale des modes de transports*, p. 38.

dites berlines, quatre chevaux de poste avec lesquels ils prétendent faire la même diligence que dans les chaises à une personne seulement; outre la pesanteur de ces voitures, elles sont encore chargées de coffres, de malles et laquais derrière, en sorte que les chevaux de poste succombent et que les routes les plus fréquentées du royaume se trouvent démontées. » En conséquence, les « poids lourds » d'alors furent prohibés. Mais comme cette innovation représentait le progrès, ces véhicules devaient être autorisés par la suite, en 1725.

On a aussi reproché aux transports sur route le nombre considérable d'accidents qu'ils occasionnent. C'est l'argument de la sécurité, dont les chemins de fer se servent pour montrer la remarquable sécurité de leurs transports. On prétend que le nombre des accidents de chemins de fer est en diminution depuis quelques années, alors que ceux causés par l'automobile augmentent dans une proportion effrayante.

D'après la statistique française, le nombre des morts est passé de 2.089 en 1926 à 4.061 en 1931. Il existe d'ailleurs une proportion d'accidents par rapport au nombre des véhicules, laquelle peut s'évaluer au chiffre moyen de un mort par 500 véhicules entre 1926 et 1932. Mais il reste à savoir quelle part revient aux poids lourds dans cet impressionnant total. Disons tout d'abord que la gravité des accidents qu'ils causent est un fait que nous ne saurions nier. Ils doivent donc être soumis à cet égard à un contrôle strict des pouvoirs administratifs, et notamment à la surveillance de la police routière. Les transporteurs ont néanmoins, il ne faut pas l'oublier, le sens de la responsabilité, pour attacher un soin diligent à une sélection physique et morale nécessaire de leur personnel. De plus, le freinage fait journellement de réels progrès, ce qui permet au poids lourd de s'arrêter aussi aisément que n'importe quel autre véhicule à propulsion mécanique.

Il nous semble donc possible d'attribuer le nombre des accidents d'automobile à d'autres causes, telles que : « mauvaise signalisation, nombre excessif des pas-

sagers dans les petits véhicules du dimanche, inhabileté de conducteurs trop intermittents, trop âgés ou trop jeunes, ou infirmes... »¹. Il ne faut pas omettre le danger permanent que présentent les passages à niveau spéciaux aux chemins de fer, auquel certains prétendent remédier en obligeant tout conducteur à arrêter son véhicule et à en descendre pour s'assurer lui-même qu'aucune locomotive n'est visible à l'horizon ! Cette exigence se passe de commentaires.

Par contre, nous n'insisterons pas sur le fait que les accidents de chemins de fer tournent volontiers à la catastrophe, témoin cet épouvantable déraillement survenu récemment sur la ligne Paris-Cherbourg (40 morts, 100 blessés), et celui, plus terrifiant encore, de Lagny-Pomponne (200 morts, 400 blessés). Car un argument mis en avant par les chemins de fer à ce sujet est celui de la solvabilité des transporteurs routiers, en ce qui concerne la réparation du préjudice causé.

Cette question est celle de l'assurance obligatoire, au sujet de laquelle nous ferons remarquer que la solvabilité des transporteurs routiers serait égale à celle des chemins de fer si, comme pour ces derniers, le contribuable fournissait, chaque année, les manquants.

On a également fait grief aux transports routiers de causer un sérieux encombrement des routes. Il est certain que l'encombrement présente souvent des proportions inquiétantes, créant un « embouteillage » inextricable. Voyons donc si les transports sur route en sont particulièrement responsables.

Tout d'abord, sur les 1.710.000 autos qui circulent sur les routes de France, le recensement n'en relève que 150.000, autrement dit moins de 1/10^e de tous les véhicules en circulation, qui, en raison de leur encombrement et de leur masse, sont les seuls dont nous ayons à nous occuper ici. Toutefois, on peut remarquer qu'ils sont en général mieux conduits qu'une voiture quel-

1. M. des Garets, *op. cit.*, p. 37.

conque et que les transports sur route se font en grande partie la nuit. De plus, il est prouvé maintenant que le poids lourd n'encombre pas la route d'une manière exagérée. Une expérience récente a été faite en effet le 21 septembre 1932 par MM. Renault et Panhard, en présence de MM. Launay, directeur de la Voirie routière au Ministère des Travaux publics, et Gourdeau, sous-secrétaire d'Etat au Tourisme, avec des camions (dont l'un de 12 tonnes, à 6 roues, long de 12 mètres), un tracteur avec semi-remorque 15 tonnes, et un car 20 places. Il a été reconnu que ces véhicules n'entravaient pas la circulation, même sur une route sinueuse et étroite.

Si la circulation routière est parfois rendue malaisée, c'est, dans la plupart des cas, parce que les prescriptions du Code de la route ne sont pas suffisamment respectées. Il n'en reste pas moins vrai que les poids lourds circulent plus, toutes choses égales d'ailleurs, que les voitures de tourisme. Ce n'est d'ailleurs pas une raison pour essayer de brimer les transports sur route par des mesures administratives ou fiscales exagérées. Il serait de beaucoup préférable, ainsi que nous l'avons déjà signalé, d'aménager notre réseau routier d'une manière rationnelle, afin de le mettre en rapport avec les moyens modernes de transport.

L'argument de l'encombrement est d'ailleurs plaisant pour ne rien dire de plus. Il part de cette idée que, sans doute, c'est la circulation qui est faite pour la route et non celle-ci pour satisfaire au besoin de déplacement dont la circulation n'est que l'expression, et le moyen de satisfaction.

Un argument qui nous paraît devoir être plus sérieux est celui que M. Javary a fait valoir dans sa conférence au Congrès du Génie Civil, en date du 24 septembre 1931 : « Il ne faut pas que le handicap dont souffrent les chemins de fer influence jusqu'à des conséquences fâcheuses le partage naturel qui doit s'établir entre les deux modes de transports, l'ancien et le nouveau, en tenant compte de leurs aptitudes respectives et de l'état de fait que représente l'existence actuelle de nos routes et de nos chemins de fer ». C'est l'argument de la spécialisation qui peut se

résumer ainsi : est-il possible d'admettre, en raison des capitaux énormes investis dans les chemins de fer qu'il ne soit pas préjudiciable de permettre un détournement de trafic ; et la concurrence n'a-t-elle pas ici des effets néfastes pour tout le monde, les charges ainsi créées devant être supportées à un double titre par l'usager et par le contribuable ?

Mais, d'autre part, la concurrence présente des avantages, notamment celui de causer une saine émulation entre les divers modes de transports.

La concurrence est « l'âme du commerce », et comme telle, a eu, en la circonstance, pour premier résultat heureux, d'obliger les chemins de fer à se moderniser en sortant un peu de leur routine et des pratiques de leur administration d'Etat.

Autre argument : celui de la liberté. Les chemins de fer sont astreints par l'ensemble des lois, des cahiers des charges de ce qui survit des Conventions de 1883 et, enfin, par la Convention de 1921, à diverses obligations qui n'incombent pas aux transports sur route.

C'est, tout d'abord, l'obligation de maintenir trois trains omnibus de toutes classes, par jour, sur toute ligne, quel qu'en soit le trafic. C'est là une charge aussi lourde que superflue dans la plupart des cas¹.

Vient ensuite l'obligation d'appliquer un tarif égal à tous les usagers. Les exceptions permises doivent nécessairement présenter un caractère de généralité absolue, le contrat de transport ne pouvant jamais être conclu de gré à gré. Dans le même ordre d'idées, les tarifs et les horaires font l'objet d'un contrôle administratif, qui consiste dans leur homologation par le ministre des Travaux publics ou par le préfet. Est-il besoin de dire que cette homologation occasionne de nombreuses formalités souvent abusives.

Il y a également l'obligation de transporter : de toute gare, chacun peut expédier, au tarif normal, n'importe quelle marchandise pour toute autre gare française ou européenne, reliée au réseau général.

1. Un décret du 19 janvier 1934 permet de remédier à la plupart de ces inconvénients par simple décision du ministre des Travaux publics.

Il en résulte nécessairement un trafic irrégulier et d'un prix de revient élevé, en raison des wagons circulant à vide. D'autre part, tout dépassement des délais entraîne pour les réseaux le paiement d'indemnités proportionnelles au dommage subi. La conséquence de cette réglementation est que les chemins de fer sont dans l'obligation de prévoir des délais assez longs.

Autrefois, toutes ces exigences réglementaires pouvaient non se justifier, mais être imposées en raison de ce que les réseaux jouissaient d'un monopole de fait, lequel n'existe plus maintenant depuis la concurrence de l'automobile. Il n'en reste pas moins vrai que les chemins de fer sont érigés en service public, et comme tels, astreints à subir certaines contraintes, résultant d'un cahier des charges. « La concession d'un service public suppose l'abandon d'une responsabilité de la part de l'autorité concédante qui se substitue une société pour donner satisfaction à des besoins du public. De plus, les contrats sont rédigés de telle sorte que l'autorité se réserve un contrôle plus ou moins étendu, un droit d'ingérence et une part dans les profits. Il est dès lors équitable qu'elle conserve une part de responsabilité¹ ».

Les réseaux reprochent encore, à l'état actuel des choses, de permettre ce qu'ils appellent avec complaisance « l'anarchie de la route ». Il ne faut pas oublier que cette prétendue anarchie offre le grand avantage d'être une source de profits appréciables pour le Trésor et, en même temps, de donner pleine et meilleure satisfaction à l'intérêt général grâce à sa souple et libre activité. Profitable « anarchie » pour tous, sauf pour les seuls chemins de fer, à l'occasion de laquelle il est au moins permis de se demander si la réglementation nécessaire pour en sortir ne créerait pas une situation pire. En effet, n'est-ce pas à l'abus des formalités administratives dont ils sont l'objet que les chemins de fer imputent, pour la plus large part, leur déplorable situation ? A moins que (ce que nous nous refusons à croire) ils ne demandent l'application de la même réglementation à leurs heureux concurrents que dans l'espoir diabolique

1. M. Jeannin, *La vie financière des sociétés*, p. 158.

qu'elle aura pour ces derniers les mêmes résultats qu'elle a eus pour eux.

C'est un argument semblable au précédent que les partisans des chemins de fer mettent en avant. lorsqu'ils disent que les transports sur route choisissent les parcours les plus intéressants pour eux, et multiplient les arrêts. Autrement dit, ils souhaiteraient que la route fut accommodée à la manière du rail d'une façon rigide et bureaucratique. Pour nous, nous croyons que ce n'est pas là une réforme désirable, et nous ne sommes pas les seuls à penser ainsi, puisque d'éminentes personnalités du monde ferroviaire critiquent actuellement la conception suivant laquelle notre réseau de chemins de fer a été établi :

« Il est hors de doute que si, sachant ce que nous savons, nous avons à construire nos chemins de fer en France, nous ne les ferions pas tels qu'ils existent..... Le réseau « ferré serait sans doute limité au tiers ou au quart de ce qu'il est actuellement..... L'Etat trouverait moins « coûteux (sur certaines lignes secondaires à faible trafic) « de subventionner un service public de transfert des voyageurs et des marchandises sur une route existante que de « créer une voie ferrée ». C'est ainsi que s'exprimait M. Javary directeur de l'exploitation des chemins de fer du Nord, le 24 septembre 1931, au Congrès du Génie Civil.

Enfin, il nous a paru plaisant de terminer l'exposé des griefs des chemins de fer en signalant un autre argument, celui que nous appellerons l'argument de l'absurdité, au sujet duquel nous ne pouvons mieux faire que de citer à nouveau M. Javary :

« Que sera la route quand, pour évacuer, par exemple, l'extraction quotidienne des mines de charbon du Nord et du Pas-de-Calais, on devra, chaque jour, donner la volée à 1.100 camions automobiles de 20 tonnes, se dirigeant vers la région parisienne, et au delà. Vous élargirez vos routes, me dit-on... Comme cela ne suffira certainement pas, vous en viendrez à mettre des gendarmes à chaque carrefour... Comme les signaux à mains du gendarme ne seront pas toujours aperçus suffisamment... surtout la nuit, vous serez conduit à doter ce

gendarme de signaux fixes qu'il manœuvrera... Mais, dites-moi alors si la circulation automobile ainsi développée, après avoir emprunté au chemin de fer son trafic, ne lui emprunte pas ses solutions techniques ? Imaginez-vous les croisements à niveau des chemins que parcourt votre voiture avec les routes fréquentées par la grosse circulation automobile ? Irez-vous jusqu'à réclamer la mise de croisements à deux niveaux?... Non, une telle conception n'est pas raisonnable ». Puis plus loin : « Les autostrades (réclamés par le trafic lourd) auront, je le suppose, des clôtures, puisque les chemins de fer en ont. Si l'on en vient à créer à côté des réseaux de chemins de fer actuels un autre réseau de routes avec tout de même un résultat un peu inférieur... aura-t-on réalisé un progrès ? »

C'est la même idée qu'exprime M. Godfernaux en ces termes : « Pour assurer, sur 300 kilomètres, le même transport qu'un train de 50 véhicules emmenant 15 officiers, 900 hommes, 50 chevaux et leur matériel, il faudrait 90 camions ou autobus marchant 24 heures, arrêts compris. Ce dernier convoi serait deux fois plus lent que le train, et compte tenu des intervalles à respecter, la route aurait un débit trois fois plus faible que le chemin de fer¹ ».

Ici, nous ne pouvons partager l'avis de M. Javary, ni celui de M. Godfernaux, ce dernier semblant oublier le rôle glorieux, pendant la Grande Guerre, des taxis de la Marne, ainsi que la réquisition des véhicules de la S. T. C. R. P. pour le transport des troupes au lieu même de la bataille. « ... sur les 60 kilomètres de la *Voie sacrée* de Bar-le-Duc à Verdun ont été transportés du 22 février au 7 mars 1916, environ 190.000 hommes, soit 13.570 par jour, et 22.500 tonnes de munitions ; en mars de la même année, 6.000 camions passaient journallement sur cette route : ainsi furent déjoués les calculs de l'ennemi qui avait compté prendre Verdun en l'isolant par la destruction de sa voie ferrée² ». On ne peut donc prétendre,

1. M. Godfernaux, *Les grands réseaux de chemins de fer français*, année 1932, p. 11, en note. Cela ferait seulement du 12 km. en moyenne ? Non, la querelle est mauvaise !

2. M. Chaix, « La route » (*Revue des Deux Mondes*, 1^{er} août 1933).

qu'au point de vue de la défense nationale, les transports sur route présentent une infériorité réelle relativement aux chemins de fer.

Nous ne croyons pas que l'extension de la circulation routière entraîne comme conséquence, la nécessité de «réinventer» les chemins de fer. Tout d'abord, il est faux d'évaluer le tonnage transportable selon les mêmes procédés pour les poids lourds que pour les trains de marchandises. En raison de la rapidité du camion, il lui est possible d'effectuer le même trajet plusieurs fois pendant le même laps de temps que met le chemin de fer pour parcourir la distance correspondante, ce qui a pour effet de réduire considérablement le nombre de véhicules à employer. Le chiffre de 1.100 camions exprimé dans l'exemple pris par M. Javary nous paraît donc de beaucoup exagéré.

L'argument de l'absurdité serait tout à fait exact si le trafic routier ne s'occupait que de transports aussi directs que celui du charbon depuis les mines jusqu'à Paris, exécutés parallèlement à la voie ferrée, sans ramasser, ni distribuer de marchandises aux extrémités du trajet. Mais nous savons que, de façon générale, il n'en est pas ainsi, justement, parce que les transporteurs savent utiliser, au mieux des intérêts de leur clientèle, l'extrême mobilité de leurs camions et la souplesse de leurs itinéraires.

SECTION II

LES TRANSPORTEURS ROUTIERS

La section précédente résumait les griefs des chemins de fer à l'égard des transports sur route. Celle-ci va lui être, en quelque sorte, une réplique, au cours de laquelle seront examinés les causes réelles du déficit des réseaux et les avantages que présentent les transports routiers.

CHAPITRE PREMIER

LES CAUSES REELLES DU DEFICIT DES RESEAUX.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, l'écémage du rail par la route ne saurait être considéré comme une cause importante du déficit dont se plaignent les chemins de fer.

Il est vrai qu'au point de vue de la qualité des transports, les proportions respectives de chaque classe se sont trouvées considérablement modifiées depuis la guerre, ainsi que l'on pourra le voir d'après les chiffres suivants :

	<i>1^{re} classe</i>	<i>2^e classe</i>	<i>3^e classe</i>
1913	7 %	35 %	58 %
1932	1 %	7 %	92 %

La diminution du premier pourcentage provient, sans aucun doute, de l'usage de plus en plus répandu de l'automobile particulière, et de l'aviation marchande.

Cette même cause se retrouve en partie, en ce qui concerne la deuxième classe (car voyager à plusieurs en voiture ne coûte pas plus cher que par le train); mais une autre raison qui explique la régression de cette catégorie de trafic de voyageurs est probablement la cherté de la vie qui a fait se déclasser une certaine partie d'entre eux. En tout cas, on peut affirmer que les transports publics ne sont pour rien dans la diminution, en qualité, du trafic-voyageurs.

Nous ne voulons pas nier cependant que, durant ces dernières années, les recettes ont subi une sensible diminution, (nous verrons d'ailleurs que la baisse des recettes

ne justifie pas le déficit), mais cela correspond à la diminution du volume et du nombre des échanges, ainsi que le démontrent les statistiques économiques.

Disons toutefois que l'augmentation de trafic, depuis 1913, a augmenté avec une rapidité certainement plus grande que l'activité économique. Or, il en était tout autrement avant 1913, époque où leur évolution se faisant suivant un rythme semblable. La raison en est que, depuis lors, un nouveau facteur est intervenu : la circulation automobile, dont l'extension rapide a surpris l'univers entier. Il est donc possible d'affirmer, sans crainte d'être contredit, que loin de gêner en quoi que ce soit le trafic des chemins de fer, l'automobile en général, et plus particulièrement les transports utilitaires, n'ont fait que l'accroître et le stimuler.

Est-ce du reste de nos jours que les réseaux subissent une crise pour la première fois ? Pour quiconque se remémore l'histoire des chemins de fer de notre pays, la question n'est pas douteuse et doit se résoudre par la négative. La première crise ferroviaire remonte en 1839, c'est-à-dire presque à l'origine des réseaux. Depuis près de cent ans, les crises succèdent aux crises et l'on en compte dix avec celle qui sévit actuellement. Crise en 1839 : l'Etat prête son aide financière à l'Orléans ; crise de 1847-1848 : l'Etat fait une avance se montant à plus de quinze millions à différentes lignes ; crise de 1857 : le réseau du grand Central (ligne de Clermont-Ferrand à Montauban, etc.) tombe en faillite. Les compagnies demandent elles-mêmes la révocation de leurs concessions et l'Etat est obligé d'accorder sa garantie d'intérêt. Crise encore, de 1873 à 1874, pendant laquelle les recettes diminuent de 15 millions ; crise de 1876-1877, date à retenir plus spécialement, puisque les Compagnies secondaires ont cessé depuis lors d'être en mesure de couvrir leurs frais généraux, et, *a fortiori*, de rétribuer leurs actionnaires ; crise de 1882 à 1886, au cours de laquelle le produit net kilométrique subit une réduction de 30 % environ ; crise de 1889 à 1890, la dernière avant la Grande Guerre ; et enfin, la crise actuelle qui remonte approximativement à 1930.

En ce qui concerne cette dernière crise, quel est le montant du déficit dont se plaignent les réseaux ? Quelles en sont les causes réelles ? C'est ce que nous allons essayer de déterminer.

Il est, tout d'abord, une remarque indispensable à faire à cet égard. C'est que, depuis la signature de la Convention de 1921, la gestion des réseaux, considérée dans son ensemble, n'a réalisé de bénéfices que pour les deux exercices 1926 et 1928 ; « les huit autres exercices se sont avérés déficitaires. Les difficultés financières qui atteignent actuellement les Compagnies de chemins de fer ne sont donc pas exceptionnelles et propres à l'année 1930 ; on peut presque les considérer comme *chroniques* depuis dix ans¹ ».

Cela est d'ailleurs vérifié si l'on examine séparément le déficit incombant à chaque réseau, pour les années 1930 et 1931, pour comparer ensuite les résultats globaux des deux exercices.

Nous pouvons dire que le déficit a été, respectivement en 1930 et en 1931 : pour l'Etat (qui n'a jamais réalisé de bénéfices) 730 et 738 millions ; pour le P. L. M., 170 et 693 millions ; pour le Midi, 300 et 290 millions ; pour le Nord, 260 et 293 millions ; pour l'Alsace-Lorraine, 223 et 220 millions ; pour l'Est, 200 et 158 millions ; soit pour le total des réseaux 2.500 et 2.580 millions, et pour les deux années, 5 milliards 80 millions². Autrement dit, les réseaux ont coûté 9 milliards en trois ans aux contribuables, le déficit se maintenant, pour 1933, à la cadence de 12 millions par jour.

Les chemins de fer prétendent trouver la cause des pertes subies dans plusieurs faits. Tout d'abord, la fiscalité exagérée dont ils souffrent et que nous avons pu étudier plus haut, l'impôt sur les transports s'élevant à 1.950 millions. Cependant, cela ne paraît pas exact, puisque cet impôt est payé exclusivement par les usagers, et même en admettant le contraire, il n'aurait pas empêché

1. Rapport de M. Fournier, p. 12.

2. M. des Garets, *op. cit.*, p. 47.

l'augmentation du trafic et des recettes dont nous avons déjà parlé. L'avenir nous dira la portée exacte de cette prétendue cause de déficit. La loi récemment votée à la suite de la Convention du 6 juillet 1933 a, en effet, réduit l'impôt sur les transports de 32, 5 % à 12 %¹, corrélativement, les tarifs-voyageurs ont été augmentés. Souhaitons que les dires des réseaux soient vérifiés et que leur budget de 1934 se trouve miraculeusement en équilibre. Ce qui nous rend sceptiques, à ce sujet, c'est que les résultats hebdomadaires de l'exploitation ont, en effet, depuis lors, continué à faire apparaître les déficits souvent en augmentation.

Une autre cause de déficit, prétendent les Compagnies, proviendrait des charges sociales et des dépenses imposées pour les services publics. Les premières sont celles qui se trouvent nécessitées par les services de banlieue à prix réduit², et par les réductions accordées aux mutilés, réformés et membres de familles nombreuses. Elles se montent à 350 millions. « Quelque justifiée que puisse être l'adoption de ces mesures, quelque généreuse qu'en soit l'inspiration, force est bien de reconnaître que toute préoccupation de rendement financier en est exclue et que c'est dans des considérations entièrement étrangères à la recherche d'une bonne exploitation que s'en trouve l'origine³. » Il est inouï de lire à leur propos : « En toute équité, ces charges d'ordre social devraient être supportées par l'Etat, c'est-à-dire par l'usager du chemin de fer⁴. » Car, «... quelque supériorité que paraisse présenter, d'un strict point de vue doctrinal, le remboursement direct par l'Etat des insuffisances des recettes répondant à un souci d'intérêt général, nous n'estimons pas qu'il convienne de modifier les errements actuels... Nous estimerions, par contre, singulièrement fâcheuse et dangereuse, l'adoption de toute mesure qui rejetterait sur l'Etat le déficit d'une branche quelconque du trafic ferroviaire³ ».

1. Cette réduction a été appliquée à partir du 1^{er} novembre 1933.

2. Pour 1929, le déficit du service de banlieue est évalué à 367 millions.

3. Rapport de M. Fournier, p. 69 et s.

4. Grands réseaux de chemins de fer français : « Des faits et des chiffres »

Mais passons aux dépenses imposées pour les services publics. Elles sont de l'ordre de 700 millions. En concédant l'exploitation des réseaux à des Compagnies, l'Etat a obligé ces dernières à accorder des avantages divers aux services publics, réductions de tarif pour les transports de certaines administrations, gratuité de circulation en faveur d'un grand nombre de fonctionnaires. Cela était admissible, ces charges étant la contre-partie de la concession du monopole. Devrait-on aujourd'hui, comme le demande les réseaux, les soustraire et les faire supporter directement par le contribuable ?

Qu'y aurait-il de changé, en définitive, puisque c'est lui qui en acquitte le montant, en faisant face aux excédents de dépenses sur les recettes, si ce n'est qu'alors la concession manquerait de contre-partie et deviendrait purement gracieuse ?

Les réseaux attribuent également leur déficit à la non-observation de l'article 17 de la Convention de 1921, qui prévoyait qu'en cas de déficit du fonds commun, les tarifs seraient relevés. C'est dans ce but que le président du Comité de direction des réseaux, M. le baron Edouard de Rothschild, adressa en octobre 1928, un avertissement au ministre des Travaux publics, mais sans résultat. Différentes démarches dans le même sens ne devaient d'ailleurs pas avoir davantage de succès.

Il faut avouer que ce relèvement des tarifs aurait été chose particulièrement malaisée. En effet, d'une part, l'augmentation des tarifs-marchandises n'était guère possible pour la raison bien simple que ces tarifs, dépassant déjà le coefficient 5 en comparaison de l'avant-guerre, les renforcer aurait porté une nouvelle atteinte au trafic et aurait risqué d'avoir un résultat contraire à celui poursuivi. Cela n'aurait-il pas amené de nouveaux clients au concurrent non déficitaire ? Et n'a-t-on pas rendu un signalé service aux réseaux en refusant d'accéder à leurs sollicitations ? Quant aux tarifs voyageurs, ils ne sont affectés, il est vrai, que du coefficient 4,2 ce qui les fait considérer comme très bas par rapport à ceux des réseaux étrangers. Le moins qu'on puisse dire, c'est que la solution qui consiste à augmenter les

tarifs est une solution paresseuse et « trop simpliste¹ ». Elle aurait le même effet que toute aggravation d'impôt qui, lorsqu'il est trop lourd, en arrive à se dévorer lui-même; c'est-à-dire qu'il serait fort à craindre qu'au lieu de remédier au déficit, il ne fasse que de l'augmenter à nouveau... à moins, bien entendu, de forcer tout individu à accomplir annuellement un nombre déterminé de voyages en chemin de fer.

C'est l'expérience du passé qui nous porte à croire qu'une augmentation de tarifs causerait nécessairement une réduction du trafic. Qu'on se rappelle, en effet, les majorations de tarifs édictées en 1924, d'une part, en 1926, d'autre part. A partir du 1^{er} avril 1924, le coefficient de relèvement a été respectivement de 45 %, 44,2 %, 48, 8 %, pour les première, deuxième et troisième classes. « Or, pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre, pendant les années 1922 et 1923 qui précédèrent la mise en application de ces majorations, les recettes nues du trafic-voyageurs... marquent sur tous les réseaux, d'une année à l'autre, une progression très nette, qui atteint dans l'ensemble, un coefficient moyen de 7,6 %. Une comparaison, pour la même période, entre les années 1923 et 1924, l'une antérieure, l'autre postérieure à la majoration de tarif donne² » une régression de 9, 6 %. D'où « deux conclusions : 1^o Le mouvement du trafic s'est retourné d'une année sur l'autre; sa progression a fait place à une régression, aussi générale que l'avait été l'augmentation; 2^o Si, à la diminution réelle des recettes de base, soit 9, 60 %, on ajoute le développement que l'on eût pu escompter suivant le même rythme qu'en 1923, on peut chiffrer à 17, 2 % la perte subie sur les recettes nues². »

Par ailleurs, depuis le 16 août 1926, le coefficient de relèvement a été respectivement de 46, 5 %, 51, 4 %, 56, 7 % pour les première, deuxième et troisième classes. « Pour la période du 16 août au 31 décembre, pendant les années

1. Dr Scheffler, *op. cit.*, p. 24.

2. Rapport de M. Fournier, p. 48 et s.

1924 et 1925, les recettes nues avaient suivi » une progression de 6, 8 %. « Les résultats de la période correspondante des années 1925 et 1926 se résument¹ » par une régression de 9 %.

La répétition de phénomènes presque identiques « ne permet pas d'en assigner l'origine à des causes générales, telles que la réduction du mouvement touristique ou l'augmentation du nombre d'automobiles¹ ». Il est dès lors permis de conclure que, « toute majoration importante de tarif risque d'entraîner une diminution du trafic..., une exagération manifeste des prix pourrait entraîner une restriction très forte et définitive du trafic¹ ».

Il est peu probable que l'augmentation du prix des billets, réalisée par la Convention du 6 juillet 1933, ait cet effet, car elle correspond à une diminution équivalente de l'impôt, de sorte que le public ne pourra s'en apercevoir.

En ce qui concerne le trafic-marchandises, on ne saurait, il est vrai, établir un pareil rapprochement. « Mais si la masse générale des échanges semble montrer quelque indifférence à l'égard des prix qui lui sont demandés, le coût des transports reste susceptible d'exercer une action profonde sur certains trafics² ».

Si encore le déficit provenait exclusivement de l'insuffisance de recettes, nous comprendrions à la rigueur, le désir des réseaux de voir augmenter les tarifs. Mais, ce n'est pas le cas, tant s'en faut. En effet, voici dans quelles proportions le trafic des chemins de fer a augmenté entre 1913 et 1930 : 82 % pour le trafic-marchandises (tonnes kilométriques); 51 % pour le trafic-voyageurs (voyageurs kilométriques), soit, en tout, une augmentation de recettes de 68,1 % en valeur nominale, ou 58,8 % en valeur-or. « Le rapport de l'augmentation des recettes en valeur-or à celle du trafic, s'explique par le fait que si l'augmentation du prix des billets de voyageurs est resté inférieur à la

1. Rapport de M. Fournier, p. 50 et s.

2. Rapport de M. Fournier, p. 110.

dépréciation de la monnaie, en revanche, l'élévation des tarifs atteint pour les marchandises, qui forment environ 62% des recettes totales :

Denrées	de 388 à 407%
Messageries	de 650 à 682%
Colis postaux	de 700 à 800%

En moyenne, le transport des marchandises par fer coûte actuellement 6, 3 fois le prix d'avant-guerre, alors que l'indice des prix de gros n'est que de 385¹. Par conséquent, il est inexact que l'insuffisance des recettes est la seule cause des difficultés que les chemins de fer éprouvent depuis la guerre.

Nous admettrions néanmoins l'idée d'une augmentation des tarifs, si elle avait pour but certain, non seulement de permettre aux réseaux d'équilibrer à l'avenir leur budget, mais aussi de combler de manière définitive le déficit du passé. Mais le relèvement proposé ne pourrait avoir un double effet aussi heureux. Il resterait encore à couvrir « le déficit déjà existant au jour de l'augmentation des tarifs et les charges annuelles, accumulés depuis 1930, du déficit des années 1921 à 1925² ». Est-ce à dire qu'un tel gouffre pourrait être comblé dans l'avenir par le trafic des chemins de fer? Cela est peu probable, car, nous l'avons déjà dit, il est tout à fait possible que le public ne « boude » les réseaux au cas d'une augmentation des tarifs. Et qu'est-ce qui fera les frais, en définitive, de l'abîme creusé dans le budget des réseaux? Ce sera encore et toujours le malheureux contribuable.

Enfin, ce n'est même pas l'intérêt bien compris des chemins de fer de songer à relever actuellement leurs tarifs, car la concurrence automobile dont ils se plaignent ne ferait alors que croître et embellir. Il est évident, en effet, que les transporteurs routiers, qui, à l'inverse des Compagnies, ont vraiment le sens commercial, ne feraient pas la faute d'augmenter leurs tarifs, parallèlement à

1. *Les transports au service, mais non à la charge de la nation*, p. 25 et 26.

2. *Grands réseaux de chemins de fer : « Des faits et des chiffres »*, p. 45.

ceux des réseaux, bien au contraire, si ces derniers veulent aggraver l'écrémage de leur trafic par la route, il n'y a certes pas de mesure plus urgente à envisager.

Certains ont prétendu que la cause primordiale du déficit des chemins de fer résidait dans des charges trop lourdes du capital-actions. Cela serait vrai si les chiffres que nous avons sous les yeux ne prouvaient exactement le contraire, S'il est certain que ce capital est passé de 19.180 millions en 1913 à 53,770 millions (y compris l'Alsace-Lorraine), en 1930, il ne faut pas manquer de tenir compte, pour ce dernier chiffre, de la dévaluation de notre monnaie. En le ramenant à sa valeur-or, il est permis d'évaluer que le capital actuel est seulement de 10.754 millions, et qu'il se trouve, partant, en diminution de 46 % en comparaison de ce qu'il était avant la guerre. En ce qui concerne les charges proprement dites du capital-actions, il est faux de dire qu'elles ont passé de près de 800 millions en 1913 à plus de 3 milliards et demi en 1930. Ces charges, qui étaient exactement de 823 millions avant la guerre, sont maintenant, en réalité, si l'on fait au sujet de notre monnaie la même remarque que tout à l'heure, de 594 millions. Si, par ailleurs, on tient compte de l'annuité de 500 millions à la charge du fonds commun, la diminution des charges de capital reste quand même de 15 % environ par rapport à 1913.

Nous voyons donc que les réseaux ne peuvent pas invoquer les charges du capital-actions comme la cause de leur déficit. Il faut reconnaître, du reste, qu'ils sont loin de rechercher une telle excuse; au contraire, ils semblent s'enorgueillir de cet état de choses et regretter que les circonstances, les obligeant d'emprunter de grosses sommes, n'aient pas permis à la diminution de leur capital de présenter encore plus d'importance. Nous ne partageons pas cette façon de voir, car cette réduction, s'il en faut chercher l'origine, provient du seul fait de la dévaluation de notre monnaie, ce dont il n'y a pas particulièrement à se réjouir. Notamment, en ce qui concerne les réseaux, la dévaluation a eu des effets néfastes touchant l'épargne française. En effet, « en 1913, les actionnaires recevaient

130 millions-or et, en 1930, 137 millions-papier, soit une diminution de dividende de 79%. En 1913, une obligation à 3% donnait un coupon de 13 fr. 08 (or); en 1930, le coupon est de 11 fr. 75 papier, soit 2, 35 (or), équivalant à une réduction de 82%. Même dépréciation pour les titres. La valeur en bourse des titres d'un capitaliste possédant une action de capital de chacune des cinq Compagnies est passée de 6.324 francs (or) en 1913 à 8.860 francs (papier) en 1930, soit 1.770 francs-or, ce qui représente une perte de 72%¹ ». Ainsi, si les suggestions financières des réseaux pour rééquilibrer le budget, visent le contribuable et l'usager, pour le passé, on ne peut que regretter que les réseaux aient abouti à ruiner l'épargne française. Contribuable, usager, petit épargnant, c'est là une implacable trilogie.

Tout cela n'a pas empêché les réseaux de marquer, ces dernières années, une tendance excessive à l'emprunt. De 1926 à 1931, ils ont, en effet, émis près de 12 milliards et demi d'obligations, correspondant à un accroissement de charges annuelles de plus de 800 millions. Mais, ils ne s'en sont pas tenus là, puisque de 1932 à 1933, c'est-à-dire en pleine crise ferroviaire, les réseaux ont augmenté leur capital-obligations de 2 milliards par an. On peut donc dire que, du point de vue financier, leur situation en 1932 se résumait ainsi : recettes, 12 milliards; charges de capital, actions et obligations, 3 milliards, soit 25% du chiffre d'affaires.

De tout ce que nous venons de voir, il résulte que le déficit n'est pas une conséquence des diverses raisons alléguées, soit par les chemins de fer, soit par leurs détracteurs. Mais alors, d'où provient-il?

En premier lieu, on peut en trouver la cause dans le fait que les dépenses d'exploitation incombant aux réseaux croissent plus que proportionnellement par rapport à leurs recettes. Le chiffre de ces dernières ne dépasse pas huit fois celui de 1913, tandis que les dépenses sont de onze fois plus fortes qu'avant la guerre. En conséquence, « le

1. Dr Scheffler, *op. cit.*, p. 6.

produit net de l'exploitation a subi une baisse importante par rapport au volume des opérations traitées¹ ».

Ce n'est pas là d'ailleurs, la cause exclusive du déficit des réseaux qui réside pour une part importante dans le contrôle qu'exerce l'Etat à leur égard. Ce contrôle à qui on a justement reproché d'être « trop dispersé pour être efficace² »... est de plus, « tatillon et stérilisant³ ». Il devait avoir, à deux reprises, de fâcheux effets depuis l'avènement de la Convention de 1921.

En premier lieu, comme l'a très bien fait remarquer M. le sénateur Roy, dans son rapport des chemins de fer pour 1932 : « l'obligation, pour les réseaux excédentaires, de verser au fonds commun leurs bénéfices pour venir au secours des réseaux déficitaires, les a inclinés, tout naturellement, à une politique de moindre effort, le pourcentage des primes (1-1000^e) étant insuffisant à provoquer leur émulation. L'obligation pour l'Etat de subvenir aux insuffisances du fonds commun a eu pour effet d'inciter les réseaux déficitaires — ils le sont tous devenus — à s'installer dans le déficit ». Le contrôle, trop peu armé, n'a pu modifier cet état d'esprit. «... les chemins de fer nient, bien entendu, que le contrôle de l'Etat soit inexistant. Mais ils reconnaissent, et en cela ils ont pleinement raison, qu'il est trop administratif, « risque d'étouffer l'esprit d'initiative et contribue au développement des dépenses⁴ ».

Et c'est là précisément le second chef de reproches qui peut être adressé au contrôle de l'Etat ; c'est de s'immiscer à tort et à travers dans la gestion des réseaux, au lieu de leur laisser une liberté indispensable. « Si la pression des pouvoirs publics, en matière d'exploitation, pouvait éventuellement tendre à une compression des dépenses, elle est venue, plus souvent encore, s'exercer en vue de leur aggravation, notamment pour la fixation des traitements et des retraites du personnel... En fait, les réseaux

¹ 1. Rapport de M. Fournier, p. 13.

² 2-3. Dr Scheffler, *op. cit.*, p. 21.

⁴ 4. Rapport de M. Fournier.

ont perdu le contrôle de leurs traitements, dont la détermination est, pour la plus large part, remise à la puissance publique¹ ».

Et c'est en quoi réside, à notre avis, la principale cause de déficit. Les Compagnies ont eu la faiblesse inconcevable de se laisser imposer par l'Etat, à plusieurs reprises ces dernières années, des relèvements de traitements hors de proportion avec les services rendus. Par ailleurs «... si les réseaux ont effectivement subi, pour la majoration du traitement de base, la pression des mesures édictées par l'Etat, pour son propre personnel, ils en ont aggravé les conséquences financières en appliquant automatiquement, à l'ensemble de leur hiérarchie, le coefficient que l'Etat réservait à la base de son échelle¹ ». Aussi, il est résulté de tout ceci qu'« au 1^{er} juin 1930, date du dernier relèvement général des traitements, la rémunération du personnel des grands réseaux avait été multipliée, en moyenne, par 8,2 alors qu'à la même date, le prix de la vie ne l'avait été que par 5, 72² ».

La charge annuelle résultant de ces divers relèvements, ainsi que de l'application de la journée de 8 heures, occasionne un supplément de dépenses de 1.700 millions, chiffre exorbitant, si nous considérons que le salaire du personnel est payé, non d'après le travail réellement effectué, mais seulement en raison des heures de présence.

On a essayé de justifier cet accroissement de dépenses en disant qu'il ne pouvait en être autrement, étant donné la limitation des heures de travail prévue par la loi. Sans doute, mais « il reste, dans l'ensemble, anormal qu'à une poussée toute exceptionnelle de l'effectif du personnel inférieur, due, pour sa plus large part, à une cause artificielle et accidentelle comme la modification des conditions de travail, ait correspondu une augmentation égale ou plus importante encore des cadres moyens et supérieurs³ ».

1. Rapport de M. Fournier.

2. *Les chemins de fer français*, p. 51.

3. Rapport de M. Fournier, p. 172.

C'est un fait certain que l'étendue du réseau français est immense, mais est-il nécessaire d'y occuper 500.000 employés ?

Toutefois, l'équité nous oblige à reconnaître que les Compagnies ont réduit leur personnel d'environ 50.000 employés en trois ans. C'est là un louable effort de compression ; le résultat, à vrai dire, est minime, mais il est peu probable que l'on veuille, et surtout puisse continuer à réaliser de la sorte des économies pourtant indispensables¹. En présence de l'opposition faite par le personnel à ces compressions, n'a-t-on pas été jusqu'à prétendre que l'accident de Lagny-Pomponne leur était imputable ? S'il en était ainsi, on se trouverait en présence du dilemme suivant : se résigner, ou à la ruine par un déficit irrémédiable, ou à d'inévitables catastrophes.

Un autre abus provient des retraites allouées au personnel des réseaux dont le montant incombe presque entièrement à ceux-ci. Le nombre des employés retraités est trop élevé, environ 37% de l'effectif des agents en activité. « ...dans l'ensemble, le statut des retraites des réseaux s'avère plus favorable que la législation applicable aux fonctionnaires de l'Etat, notamment dans le mode de décompte de la pension, la fixation de minima et de maxima plus élevée, la retenue des prélèvements plus faibles, l'abaissement de l'âge et de la durée de service ouvrant droit à pension² ». Quant aux versements des réseaux pour la constitution des retraites de leurs agents, ils se sont élevés à près de un milliard en 1930, soit une augmentation de 60% par comparaison d'avant la guerre et compte tenu de la dévaluation de la monnaie.

La grande critique que l'on peut adresser à toutes ces dépenses, c'est, non seulement leur énormité, mais aussi de ne correspondre à aucune recette actuelle. Il était

1. Signalons que les réseaux assument des charges patronales (salaires de maladie, allocations diverses, etc.) s'élevant à 661 millions et qui ne peuvent être évitées.

2. Rapport de M. Fournier, p. 212.

évidemment permis aux réseaux, d'espérer que ces charges supplémentaires se trouveraient compensées, le moment venu, par des augmentations de tarifs. Mais, était-il sage de faire de telles prévisions et de compter ainsi, pour satisfaire des besoins problématiques, sur la capacité indéfinie de payer de l'usager?

Une autre cause de déficit, moindre il est vrai que la précédente, mais qui présente un caractère particulièrement odieux, consiste dans les indemnités qu'on est tenu de verser aux ayants droits, pour perte, avarie ou vol de marchandises. Cela prouve qu'une incroyable gabegie règne en maîtresse dans le personnel, livré à lui-même, sans aucune discipline ni surveillance. Voici un tableau permettant de se faire une idée de l'ordre de grandeur de ces indemnités :

En millions de francs.

1929	1930	1931	1932
135,5	141,2	122,4	70,2

Les deux derniers chiffres sembleraient montrer que l'on a tenté de remédier à un état de choses si lamentable. Mais nous pensons qu'il n'est pas interdit d'attribuer, au moins en partie, cette régression à une diminution corrélative du trafic.

L'erreur primordiale des réseaux est donc d'avoir subi l'intoxication étatiste sans réussir à s'y soustraire. Oubliant trop leur rôle industriel en se laissant imposer de nombreuses lignes électorales forcément déficitaires, ils se sont en outre complu à multiplier des règles administratives trop étroites, sans s'efforcer d'assouplir, dans la mesure du possible, les contraintes rigides d'un cahier des charges désuet. Sans tenir compte de l'évolution qu'apporte le temps dans toutes choses, ils ont exagéré le respect de la forme bureaucratique conçue il y a près d'un siècle, ce qui est une négation du progrès en matière de transports. De plus, autre erreur également préjudiciable, les chemins de fer se sont cru intangibles en raison de la parcelle de puissance publique que leur confère, par délégation de l'Etat, leur qualité de service public.

Voilà la cause profonde et, en somme, philosophique, de tous les embarras dans lesquels se débattent les réseaux. Dès lors, tout s'explique : c'est la collectivité qui est à plaindre, et non les Compagnies, puisque dès l'origine, elles ont fait la faute irréparable « d'imiter l'Etat dans ce qu'il a de pire¹ ».

CHAPITRE II

LES AVANTAGES DES TRANSPORTS SUR ROUTE

Avant l'établissement des chemins de fer en France, les transports étaient effectués en partie par la batellerie, et en partie par la route, à l'aide du trafic auquel se livraient ce qu'on appelait alors les « Messageries royales ». La traction à vapeur réalisant, à cette époque, un incontestable progrès, il fut tout naturel que les chemins de fer eussent la possibilité d'éliminer l'ancien mode de transport et d'étendre progressivement leur réseau sur toute l'étendue du pays.

Ce succès de la locomotive sur la diligence, malgré les vicissitudes que les Compagnies devaient connaître par la suite, put demeurer inébranlable pendant près de cent ans. Mais, juste retour des choses d'ici-bas, l'invention de l'automobile est venue mettre fin à cette situation : « De 1921 à 1931, le nouveau véhicule routier, aux chevaux nombreux et chaque jour moins coûteux.... a en effet, durement vengé la route de la défaite que le chemin de fer lui avait infligée. Jeune il a... répondu aux besoins nouveaux... alors que le chemin de fer, vieilli, fonctionnarisé, endormi dans sa superbe et son monopole, ne soupçonnait même pas qu'il

1. Dr Scheffler, *op. cit.*, p. 21.

avait créé autour de lui une atmosphère d'indifférence, un sentiment de mépris pour sa routine et de colère contre sa bureaucratie ». Qui donc a écrit ces lignes sévères, et pourtant profondément justes ? M. Dautry, directeur des chemins de fer de l'Etat¹. Cette personnalité éminente du monde ferroviaire a, par ces paroles lapidaires, mis vigoureusement en relief l'antagonisme existant entre les réseaux et les transports sur route et souligné l'influence heureuse que ceux-ci ont eue sur ceux-là. Le trafic lourd a, en effet, contraint les chemins de fer à sortir, sans trop de hâte d'ailleurs, de leur somnolence administrative, ce qui, du point de vue de l'intérêt général, peut être considéré comme un grand bienfait. Depuis la création des transports routiers, les réseaux tentent de se moderniser bien tardivement-il est vrai, et encore avec beaucoup de lenteur. Nous ne pouvons que nous réjouir de voir qu'ils veulent bien désormais tenir compte de l'évolution du progrès, et se mettre au service du public avec un peu plus de complaisance que précédemment. C'est ainsi que les chemins de fer réagissant sur certains points particuliers, ont déjà abaissé leurs tarifs, réduit la durée du transport, ces mesures devant leur permettre de recouvrer des clients momentanément perdus. « Cela prouve que de profondes réformes dans l'organisation commerciale et technique des chemins de fer leur assureraient un rendement économique très supérieur, au moins en ce qui concerne les relations établies par les grandes artères ou à proximité de celles-ci² ». Il faut rendre grâce aux transports sur route d'avoir produit de tels résultats et ouvert de pareilles possibilités aux chemins de fer. « La concurrence aura donc joué, ici, son rôle traditionnel de stimulant et de progrès, dont l'ensemble de la nation aura retiré bénéfice³ ».

Les transports sur route ont eu une autre conséquence dont il faut se féliciter, c'est qu'ils ont remédié à l'isolement des villages. Les chemins de fer, en conformité avec l'esprit

1. Déclaration citée au *Journal officiel*, du 15 mars 1933, p. 488, colonne 2.

2. *Les transports au service et non à la charge de la nation*, p. 66.

3. Rapport de M. Fournier, p. 129.

régnant lors de leur création et en raison de leur nature, avaient agi dans un sens de centralisation. A l'inverse, le trafic lourd a été un puissant facteur de décentralisation, ce qui a augmenté la prospérité locale et arraché les villages à leur isolement.

Dans ce même ordre d'idées, il est certain que l'intérêt de la collectivité commande que tout transport soit assuré dans les conditions économiques les plus satisfaisantes de prix et de vitesse. Tandis que le transport par route est toujours possible, c'est un fait indubitable que le chemin de fer ne peut pénétrer partout. S'il constitue un moyen relativement parfait pour desservir deux points reliés par ses voies, il présente néanmoins des difficultés qui se sont révélées insurmontables, jusqu'à ce jour, quand on doit s'écarter de la ligne qui les joint. Cet inconvénient présente une acuité plus grande encore dans certaines régions de la France qui étaient, jusqu'ici, fort mal desservies par les réseaux et pour toutes celles qui ne peuvent pas l'être. C'est ainsi que dans l'Aveyron, les chemins de fer ne reliaient entre elles que soixante-deux localités, ce qui est peu, tandis que maintenant les transports sur route en desservent plus de trois cents, soit près de six fois plus.

Par ailleurs, il faut bien reconnaître que les correspondances ne se font pas toujours d'une façon rationnelle et rapide, surtout sur les lignes secondaires, et pire encore, sur celles dites d'intérêt (?) local. Nous ne voulons prendre pour exemple que ce que nous avons pu expérimenter personnellement. A 25 kilomètres de Rouen, se trouve, sur l'un des affluents de l'Andelle, la bourgade de Ry (Seine-Inférieure), toute imprégnée du mélancolique souvenir de l'héroïne de Flaubert. Autrefois, pour se rendre de Ry à Rouen, on devait aller prendre le train à la gare de Croisy-sur-Andelle, située à 5 kilomètres de là, et, ensuite changer deux fois, à Charleval et à Pont-de-l'Arche. Pour effectuer ce parcours, il fallait compter environ trois heures et demie (vitesse moyenne 7 kilomètres à l'heure). Depuis peu, une ligne d'autobus a été créée, et le trajet ne demande plus qu'une demi-heure à la satisfaction unanime. Nous pourrions aisément multiplier de tels exemples, bien heureux encore

quand, pour des distances à peine supérieures à celle qui sépare Ry de Rouen, il est absolument impossible de faire par chemin de fer l'aller et le retour dans la même journée, en raison de l'absence de correspondance et de concordance des horaires des trains.

Les transports sur route ont mis fin à cet état de choses et leurs efforts sont fort louables à cet égard, puisque dorénavant, l'ouvrier et le fermier peuvent se rendre, l'un à son travail, l'autre au marché, avec des facilités inconnues naguère. Cela aussi est appréciable en tout temps et surtout en période de crise.

En ce qui concerne plus spécialement les marchandises, le grand avantage du trafic lourd consiste dans ce qu'on appelle le porte à porte, c'est-à-dire le transport direct d'un chargement quelconque du domicile de l'expéditeur à celui du destinataire, sans transbordement, ni manutention. Cette innovation, est-il besoin de le dire, économise du temps « évite les frais de camionnage nécessaire pour relier la gare, tant au point de départ qu'au lieu d'arrivée, écarte les déchargements et les rechargements, les dépenses qu'ils imposent, les risques de perte ou d'avarie qu'ils entraînent, permet enfin la simplification et l'allègement des emballages¹ ».

De plus, le transport de porte à porte convient tout particulièrement pour certaines marchandises fragiles ou d'une conservation exigeant des soins spéciaux. C'est ainsi que du port de pêche aux halles centrales de Paris, ou mieux encore jusqu'au magasin du détaillant, la marée sera rendue certainement plus vite et dans un meilleur état de fraîcheur, si l'expédition s'en fait par la route. Même remarque encore, pour ce qui est des fromages de la région de Lisieux, qui pourront, sans aucun inconvénient, être transportés, dans la journée, jusqu'à Sens par exemple. De plus, dans le commerce des denrées alimentaires, l'économie réalisée par l'emploi du transport routier est très importante, si l'on considère que dans le prix de revient, 43 % peuvent incomber aux frais de transport, sans compter que la rapidité de

1. Rapport de M. Fournier, p. 126.

livraison permet de réduire au minimum les stocks, et partant, les capitaux immobilisés.

La supériorité du trafic lourd n'est pas moins évidente dans le cas d'un marchand de meubles de Paris devant faire une expédition en province. Par la voie ferrée, il devra, pour un parcours de 500 kilomètres, avoir recours à la petite vitesse ce qui nécessite un délai de livraison de douze jours. En admettant que le paiement doive s'effectuer contre remboursement les fonds ainsi immobilisés ne seront récupérés que quinze jours environ après l'expédition. Au contraire, les fonds rentreront au bout de trois jours si le transport a lieu par la route. Le camion permet alors à ce commerçant de faire un volume d'affaires cinq fois plus élevé que le chemin de fer, avec un fonds de roulement identique.

Dans son rapport à l'Académie d'Agriculture de France, du 7 décembre 1932, M. Maurice Pieltre a mis en relief quelques raisons du succès des transports sur route : « Les transports automobiles doivent leur succès si impressionnant à leurs tarifs non encore alourdis par de prochains impôts, à leur rapidité surtout accentuée lorsque les voies ferrées empruntent des raccordements, et surtout aux très grandes commodités qu'offre l'auto prenant les animaux à la ferme, les conduisant aux marchés, à l'abattoir, chez l'acheteur même.

» En outre, l'initiative privée, bien supérieure à l'apathie administrative, s'efforce toujours vers le mieux, tenant le plus grand compte des observations des usagers, profitant de l'expérience journalière.

» L'aménagement des camions est supérieur à celui des wagons à bestiaux ; l'aération beaucoup mieux assurée, dans les parties basses par des claires-voies, dans les parties hautes par des cheminées de ventilation. Ce point mérite d'attirer l'attention des compagnies qui connaissent les accidents survenant, pendant l'été, dans le transport de petits animaux (mort par asphyxie ou coup de chaleur). Il est vraiment inhumain de continuer à imposer inutilement de telles souffrances aux animaux ».

Toujours au point de vue du trafic-marchandises, on peut comparer maintenant le wagon et le camion. « En moyenne, un wagon de marchandises transporte par jour, chiffre de 1931, 185 tonnes kilométriques; un camion moyen, remplaçant la voie ferrée, sur les petites lignes, en transportera 300¹ ». Il semble bien que ce soit là la meilleure réponse à l'argument de l'absurdité cher à M. Javary. Nous avons vu que les réseaux s'enorgueillissent volontiers du débit important de leur trafic. Cela est vrai, sans doute, relativement aux grandes lignes; mais une différence de 115 tonnes kilométriques dans le trafic journalier d'un wagon sur les petites lignes, en regard de celui d'un camion, n'est-elle pas pour donner à réfléchir?

Quand les réseaux bénéficiaient encore d'un monopole de fait, ils imposaient de nombreuses contraintes aux usagers, qui, faute de mieux, devaient inéluctablement se résigner à les subir. Les transports sur route sont venus apporter un remède efficace à ces contraintes administratives, le client n'étant plus obligé désormais de se prêter, pour ses transports, à des règles arbitraires. Le transporteur routier assure à tout client « d'après les engagements déjà pris par lui, quels jours le colis sera enlevé au point de départ, puis livré à destination. C'est là un renseignement d'un intérêt capital qui conduit souvent l'expéditeur à choisir la route...² ». Le public a donc la possibilité maintenant de forcer les réseaux à lui accorder des délais plus réduits, des heures plus propices, et des tarifs plus rationnels. Ainsi, les rôles sont renversés, mais, du point de vue de l'intérêt général, n'est-ce pas là un bienfait?

La grande faveur dont les transports sur route jouissent auprès des diverses branches de la production nationale s'explique, non seulement parce que leurs tarifs sont plus bas, mais aussi en raison de ce que le trafic s'effectue dans de meilleures conditions, sans créer, comme à plaisir, des formalités paperassières : économie, rapidité, simplicité,

1. M. C. Blum, *op. cit.*, p. 6.

2. « Obligation de transporter et délais de transport », par M.H. Lapierre (*Rail et Route* de juin 1933).

sécurité, voilà ce qui est procuré au public par le nouveau mode de transport, et l'on comprend dès lors, qu'il boude quelque peu le chemin de fer, car pour résister encore aux multiples attrait du premier, il faudrait vraiment avoir la vocation du martyr.

Et, si les transports sur route présentent tous ces grands avantages, c'est parce qu'ils ont su s'assurer une indépendance complète. Ils vivent, en effet, de leurs propres ressources, à l'abri de toutes les ingérences et de toutes les sujétions, sauf, peut-être pour les services subventionnés, qui ne sont encore, du reste, que l'exception.

Indépendance complète du côté des transports sur route, réglementation aussi abusive qu'injustifiée du côté des chemins de fer, tels sont les caractères les plus généraux des deux modes de transport. Mais ce qu'il y a de curieux à constater, c'est que les compagnies, après avoir dénigré le trafic lourd et réclamé sa réglementation, revendent pour eux-mêmes, ainsi que nous le verrons en étudiant le plan de coordination des réseaux, le droit d'en user librement. N'est-ce pas là l'hommage le plus éclatant rendu aux transports sur route par le chemin de fer ?

Pour terminer cet exposé, nous tenons à faire remarquer que toute espèce de moyen de transport exigeant une installation permanente sur une voie quelle qu'elle soit, constitue désormais une anomalie. Pour les chemins de fer établis en dehors des voies de communication ordinaire, les dépenses d'installation, d'entretien pour une utilisation intermittente, c'est-à-dire ne se produisant que pendant le passage des trains entraîne des dépenses telles que l'expérience montre qu'elles ne peuvent plus être couvertes par les produits de l'exploitation.

C'est démontré par toutes les exploitations de chemin de fer étatique (Allemagne, Suisse, etc.), mixte (concession en France), libre (anglo-saxon).'

Pour les installations de tramways et chemins de fer locaux sur route, l'emprise permanente qu'ils exigent de la voie de circulation diminue la largeur de celle-ci et son utilisation de toute l'étendue de cette emprise et d'une

manière permanente pour une utilisation réduite aux quelques instants pendant lesquels passe sur cette emprise les véhicules qui l'utilisent.

Par tout ce qui précède, nous voyons que « l'automobile, comme l'avion, représentent des progrès récents de la science; ce serait folie que s'efforcer d'en arrêter ou d'en retarder le développement pour le respect total d'un monopole dont aucune considération ne saurait justifier le maintien forcé¹ ».

1. Rapport de M. Fournier, p. 129.

TITRE II

RAISONS INVOQUÉES ET PROCÉDÉS ENVISAGÉS POUR RÉALISER LA COORDINATION DES TRANSPORTS

Suivant une opinion, il importerait de sauvegarder les intérêts respectifs du rail et de la route. On ne saurait laisser dépérir les chemins de fer, étant donné l'importance du capital qu'ils représentent, le nombre, sans doute trop considérable, d'employés qu'ils font vivre et qu'ils constituent un organe vital du pays. D'un autre côté, on ne saurait toucher au trafic lourd, en restreignant plus ou moins leur liberté, sans porter une grave atteinte à l'intérêt général. Or, si l'on maintient le *statu quo*, c'est fatalement l'une de ces éventualités qui se produira un jour ou l'autre. D'une part, les réseaux feront tout ce qui sera en leur pouvoir pour amener les Pouvoirs publics à réglementer trop strictement les transports sur route. Par ailleurs, ces derniers, pour se défendre, seront amenés à prendre certaines déterminations qui pourraient fort bien être nuisibles aux Compagnies. De toute façon, il y aurait des victimes, ce qui est contraire aux intérêts de la collectivité. La coordination s'impose donc pour le plus grand bien de tous.

D'après un autre avis, toute tentative de coordination du rail et de la route ne peut être réalisée que par voie réglementaire et forcée. Ceux qui pensent ainsi prétendent que le terme « coordination » implique nécessairement l'intervention des Pouvoirs publics qui se manifesterait,

notamment en France, par le procédé de l'autorisation préalable à l'égard des transports routiers. Or, une telle exigence serait en tous points contraire à notre législation actuelle.

Enfin, certains affirment qu'il n'y aurait pas lieu de se soucier outre mesure de la lutte que se livrent actuellement les chemins de fer et les transports sur route, le temps devant intervenir, tôt ou tard, pour départager, dans les meilleures conditions possibles, ces deux moyens de transport.

Nous verrons, par la suite, à quel parti il convient de se rallier. Nous nous contenterons, pour l'instant, d'examiner les diverses suggestions qui ont été faites concernant la coordination, et principalement par les réseaux ou sur leur initiative. C'est tout d'abord, l'ensemble des mesures préconisées par M. Javary; puis, le plan de coordination envisagé par les compagnies; enfin, les travaux du comité d'études tripartite, effectués sous la présidence de M. Lebon, président de la compagnie P. L. M.

SECTION PREMIERE

LA COLLABORATION DU RAIL ET DE LA ROUTE SUIVANT LA CONCEPTION DE M. JAVARY

Les suggestions que M. Javary a faites au Congrès du Génie Civil, le 24 septembre 1931, sont en tous points intéressantes, car elles marquent d'heureuses innovations et résolvent le problème de la coordination suivant une conception moderne et assez pratique. Comme cette réforme devait être expérimentée sur les lignes d'intérêt local, l'ordre logique des choses nous obligerait, en d'autres temps, de ne l'exposer qu'à la suite du plan des compagnies et des travaux du Comité d'études tripartite. Cependant, il nous semble préférable de passer d'abord en revue les mesures préconisées par M. Javary, car les innovations qu'elles présentent, de par leur intérêt, ont été reprises sur certains points par les compagnies.

La grande idée qui domine son exposé est celle-ci : le réseau français devrait comprendre beaucoup moins de lignes et sur les lignes beaucoup moins de stations. Pour réaliser ce but, il s'agit de distinguer : voyageurs et marchandises. Pour les voyageurs, il n'y aurait plus en circulation que des trains ne devant s'arrêter qu'aux «gares-centres», c'est-à-dire aux gares, espacées de 25 à 30 kilomètres, soit de bifurcation, soit se trouvant dans des localités où l'importance de l'agglomération desservie justifierait l'arrêt du train. Dans les gares-centres, se transborderaient les voyageurs à destination des localités secondaires comprises entre deux gares-centres. Pour y parvenir, un service automobile sur route partirait de la gare-centre.

Il en serait de même pour les colis de détail, désignation comprenant les colis ne constituant pas au minimum le chargement d'un wagon, soit en grande, soit en petite vitesse, ces colis seraient donc transbordés à la gare-centre d'où ils seraient acheminés vers leur destination par la route. Ce système permettrait ainsi de les faire profiter des commodités du porte-à-porte, mais non, toutefois, sans transbordement.

Enfin, le trafic des wagons complets se ferait comme précédemment, jusqu'à la gare de destination où il n'y aurait plus qu'un seul service à assurer.

Voilà comment M. Javary conçoit une « organisation de transports, continuant l'emploi des moyens techniques modernes ». Il faut reconnaître que ces mesures présenteraient des avantages certains au point de vue administratif. Tout d'abord, relativement au service des voyageurs, suppression des stations comprises entre deux gares centres. Leur entretien est particulièrement onéreux, le personnel, utilisé de manière défectueuse, devant cependant assurer un service compliqué, en raison des nombreux tarifs en vigueur, et des innombrables catégories de billets pour lesquels il doit être à la fois magasinier et comptable. Ces stations seraient, en conséquence, supprimées, nous le répétons, ou bien réduites à un simple bureau où l'on distribuerait les billets pour la gare-centre la plus proche avec une classe unique.

Pour les colis de détail, la solution à envisager serait de les prendre ou de les remettre à domicile par camions ou par camionnettes, suivant que le transport s'effectue en petite ou en grande vitesse, tout ceci au tarif le plus simple. La taxation du transport par voie ferrée, qui aurait lieu en port dû, se ferait à la gare-centre. Ce travail s'y ferait dans des conditions meilleures et surtout moins onéreuses que dans une petite station.

Quant aux wagons complets, à destination des petites gares, ils ne feraient le trafic que selon les besoins du moment. Autrement dit, ils ne circuleraient sur les lignes que d'une façon irrégulière. Ils seraient acheminés par

trains de marchandises à marche lente, et convoyés par des agents à qui incomberait le soin des manœuvres nécessaires et la charge de remettre soit les wagons vides demandés par les expéditeurs locaux, soit les wagons complets au gérant de la station, ce dernier pouvant d'ailleurs être le plus souvent un commerçant à proximité de la station.

Enfin, les transports locaux vers les gares-centres voisines se feraient, selon les cas, soit par automobiles, soit par automotrices (par exemple, la Micheline) qui circuleraient sur la voie ferrée existant déjà. M. Javary attache un grand intérêt à ce nouveau mode de locomotion qu'il prétend être plus rapide et plus sûr que l'automobile, à la condition que l'automotrice soit construite comme celle-ci. Nous ne voulons pas nous livrer à une polémique à ce sujet, mais nous croyons toutefois que l'automotrice, dans l'état de la technique actuelle, est loin de pouvoir être considérée comme une panacée.

Toujours est-il qu'envisageant la réalisation de ce système sur le réseau du Nord, nous pouvons voir que le réseau actuel se trouverait de beaucoup allégé : au lieu de 3.830 kilomètres de lignes et de 755 gares ou stations, il y aurait 2.297 kilomètres de lignes principales parcourues par des trains directs ou rapides, avec 68 gares-centres, et 1.533 kilomètres de lignes secondaires, exploitées seulement par automotrices légères et par trains de marchandises de wagons complets.

Dans l'esprit des dirigeants du chemin de fer du Nord, tout ce que nous venons d'exposer n'est pas resté à l'état de conception vague et purement théorique. Le réseau du Nord en a étudié en détail et proposé d'appliquer la nouvelle organisation, à titre d'essai, sur les 123 kilomètres de lignes secondaires qui relient la ville de Guise, dans l'Aisne, aux trois gares-centres importantes de Laon, d'Hirson et Le Cateau. Guise, cité industrielle de 10.000 habitants, est située à mi-distance entre deux grandes lignes reliant Paris à la frontière belge, l'une par Laon et Hirson, l'autre par St-Quentin et Le Cateau. Elle est desservie par six voies ferrées s'embranchant par trois sur chacune de ces deux artères principales, et constituant ainsi une sorte d'étoile

d'où le nom d'« Etoile de Guise » qui a été donné à cette partie du réseau du Nord. Les trois lignes de Laon à Guise, d'Hirson à Guise et du Cateau à Guise, primitivement envisagées au titre de l'intérêt local, ont été incorporées en 1885 sur le plan Freycinet et concédées au réseau d'intérêt général du Nord.

Comme ces lignes laissent un déficit global de l'ordre de 3 millions, les dirigeants de la compagnie du Nord avaient pensé trouver là un champ tout indiqué pour expérimenter les suggestions de M. Javary. Il s'agissait de fermer ces trois lignes, en faisant fonctionner comme gares-centres les gares de Laon, d'Hirson, du Cateau et de Guise. Le trafic des voyageurs et des colis de détail devait être assuré par des services automobiles. Cette transformation aurait permis, d'après la compagnie, de réaliser une économie annuelle de 1.500.000 francs.

Devant le bouleversement que pouvait apporter une telle innovation, la compagnie du Nord-Est, en plein accord avec le département de l'Aisne, a fait à la compagnie du Nord la proposition d'exploiter ces trois lignes à ses risques et périls, ce qui aurait eu pour résultat de doubler l'économie espérée.

Une année s'étant écoulée, le ministre se décida à autoriser la mise à l'enquête de ce projet.

C'est alors que la Chambre de Commerce de St-Quentin et de l'Aisne, crut devoir estimer « inadmissible de substituer à l'exploitation actuelle des trois lignes en question une autre exploitation dont le budget ne s'équilibrerait qu'en frappant lourdement l'usager, et en négligeant la charge qui résulterait, pour le département de l'Aisne, du transfert, sur son réseau de routes, d'un trafic actuellement assuré par la voie ferrée ».

Cet avis défavorable s'appuyait sur le rapport du Préfet de l'Aisne, présenté à la session d'octobre 1931 du conseil général de ce département. Dans ce rapport, se trouvait soulignée l'importance du montant (1.300.000 francs) des « subventions industrielles » à récupérer par le département, en raison de 0 fr. 50 par tonne kilométrique trans-

portée sur la route. La circulation industrielle sur le réseau routier vicinal est grevée, au profit du département, suivant la loi du 21 mai 1836, de subventions qui incombent aux industriels faisant circuler des poids lourds. Il est nécessaire de tenir compte de ces subventions dans l'évaluation des économies pouvant être réalisées par la réforme proposée.

Cependant, quatre commissions s'étaient réunies à Laon, Hirson, Guise et Le Cateau. Les trois premières devaient se prononcer contre le projet à une imposante majorité. L'opposition des représentants des intérêts généraux du pays était fondée sur les motifs suivants :

1° La presque totalité des routes empruntées appartenant au réseau départemental, la charge d'entretien qui résulterait de cette transformation incomberait au département de l'Aisne, si celui-ci succombait dans l'action qu'il se propose d'intenter au grand réseau pour le paiement des subventions au titre d'usage industriel des routes. Si ces subventions étaient accordées par le Conseil d'état, l'équilibre du projet se trouverait fortement compromis; dans le cas contraire, les contribuables du département de l'Aisne feraient les frais de l'expérience (cette charge est évaluée à 1 million par an).

2° Les temps de parcours prévus par les routes fort sinueuses de la région sont supérieurs aux délais actuels de la voie ferrée, dont les horaires pourraient être resserrés.

3° La continuité du service public ne serait pas suffisamment garantie, car, d'une part, le service automobile ne promet pas d'enlever tous les voyageurs qui se présenteront, notamment aux gares de bifurcation avec les lignes d'intérêt local; d'autre part, les alternatives de gel et de dégel, si fréquentes dans cette région, obligent le département à suspendre la circulation plusieurs fois par hiver, de telle sorte que le nouveau service se trouverait interrompu sans que le public puisse en être averti au préalable;

4° Cette organisation nouvelle a toute chance de porter une atteinte profonde aux résultats d'exploitation du réseau départemental, qui ne vit que grâce aux produits de la

ligne Saint-Quentin à Guise; le Conseil général de l'Aisne tient naturellement à éviter une telle éventualité;

5° L'avantage offert par la desserte de porte à porte pour les colis de détail et le passage des services automobiles à l'intérieur des villages présente, dans cette région, un avantage insuffisant pour justifier vis-à-vis des populations l'augmentation des tarifs qui leur serait imposée et qui serait de l'ordre de 50 %. Les voies ferrées en question desservent, d'une manière générale, suffisamment les agglomérations.

A notre avis, cette dernière considération est la plus importante de toutes, car il aurait été inique de faire supporter par l'usager la charge des économies pouvant être réalisées par cette réforme. Au fond, et c'est précisément ce qu'il y a de choquant dans les propositions des dirigeants du réseau du Nord, tout revient à dire au public : Nous ne demandons pas mieux que de faire des économies dans notre exploitation, mais pour nous permettre d'arriver à cette fin, consentez d'abord à subir une notable augmentation des tarifs. Cette façon de voir serait, à la rigueur, acceptable si les sacrifices exigés étaient en proportion des économies escomptées. Mais était-ce bien le cas ?

En ce qui concerne le personnel, M. Javary envisageait comme possible une économie nette de 650.000 francs. Sur les dépenses directes (celles des équipes de machines, et des agents des trains, du combustible, etc.), autre économie de 600.000 francs. Pour l'entretien de la voie, on obtiendrait une réduction des dépenses de 1.500.000 francs. Soit donc, au total : 2.750.000 francs d'économisés. Mais, en contre-partie, il y aurait à prévoir certaines dépenses nouvelles, telles que celles résultant : du transport des colis de détail, 1.300.000 francs; du renforcement du personnel des trains pour faire les manœuvres et les relevés des wagons dans les gares, 150.000 francs; des frais de gérance des bureaux de correspondance, 200.000 francs. En tout : 1.650.000 francs, somme à déduire des 2.750.000 francs d'économies réalisées, ce qui ne laisserait qu'une économie effective de 1.100.000 francs seulement. Comme le disait très justement M. Javary lui-même : « Ce n'est pas le pactole ! »

Est-il nécessaire de dire que cette économie ne suffisait pas, par elle-même, à équilibrer le déficit actuel du réseau considéré? Mais alors intervenait le supplément de taxes de transport que le public aurait eu à payer. Car, même ainsi allégées, les dépenses d'exploitation étaient de 4.840.000 francs, tandis que la recette de 1930 n'était que de 1.550.000 francs, c'est-à-dire de 3.300.000 francs en chiffres ronds au-dessous de ce qu'elle aurait dû être. Pour que le public payât ce que coûte ce service, il fallait donc lui demander un sacrifice compensateur. Il est vrai qu'en raison de l'économie de 1.100.000 francs réalisée, ce n'était pas de 3.300.000 francs qu'on devait relever les tarifs, mais seulement de 2.200.000 francs, ce qui à parler franchement, n'était déjà pas mal. En somme, les charges de l'usager auraient été augmentées du double par rapport à l'économie faite par le réseau.

Rien que cette disproportion suffisait à condamner irrémédiablement une telle réforme.

SECTION II
LA COORDINATION VUE PAR LES
COMPAGNIES.

Les Compagnies ont, récemment, présenté un plan de coordination que nous allons examiner maintenant. Mais, d'autre part, elles n'ont pas attendu qu'il soit agréé par les Pouvoirs publics pour tenter d'établir, à leur profit exclusif, cela va sans dire, une tentative de collaboration du rail et de la route, par la création de sociétés filiales. Cette section comportera donc deux chapitres : le premier, réservé à l'examen du plan des Compagnies, le second, à la question des sociétés filiales.

CHAPITRE PREMIER

EXAMEN DU PLAN DES COMPAGNIES

Depuis quelques années, les réseaux se sont rendus compte qu'ils devaient faire un effort pour mettre leur exploitation en rapport avec les exigences actuelles du public, et que leur fâcheuse routine devait, pour une certaine part, faire place au progrès. Ces intentions étant fort louables en elles-mêmes, on ne peut que les en féliciter. Il ne saurait en être de même pour les mesures de coordination qu'ils envisagent, car il est curieux de constater qu'après avoir dit tout le mal possible des transports sur route, les Compagnies n'ont qu'un but : celui d'étendre leur pouvoir sur un mode de transport si vivement dénigré par elles. Mais n'anticipons pas.

Les chemins de fer avouent avec juste raison qu'il ne serait pas logique de priver l'usager des avantages de l'automobile, dans les régions où ces avantages sont incontestables. En cela, ils s'inspirent du rapport de la délégation française au Congrès international de la route qui s'est tenu à Washington, en 1930. Il serait encore moins logique de permettre, entre le rail et la route, une concurrence effrénée, ne pouvant présenter que des inconvénients pour les chemins de fer et pour les transports sur route. Une coordination est donc absolument nécessaire; toutefois, la conception de celle-ci ne doit pas faire oublier l'importance du capital investi dans la voie ferrée.

De plus, les réseaux prétendent que, par la grande connaissance qu'ils ont à la fois des courants du trafic et des nécessités des régions desservies, ils sont à même de satisfaire, dans des conditions optima, « la desserte rationnelle

des zones d'influence.. »¹. Enfin, ils revendiquent le droit de se servir de l'automobile.

C'est en faisant état de ces diverses considérations que le Comité de direction des grands réseaux a soumis au Conseil supérieur des chemins de fer, le 10 mai 1931, un plan d'ensemble pour la réorganisation des réseaux et leur coordination avec la route. Le Comité de direction pensait qu'il était souhaitable que les agglomérations elles-mêmes fussent desservies, de telle manière que les usagers, expéditeur et destinataire, puissent se trouver dispensés « de l'obligation de se rendre en gare pour y remettre leurs expéditions ou y prendre livraison des arrivages; en un mot, d'effectuer les transports de porte à porte, de domicile à domicile »². Le plan devait permettre, en outre, d'améliorer le trafic entre les petites localités et les nœuds situés sur les grandes lignes, en augmentant le nombre et la rapidité des dessertes journalières ainsi qu'en multipliant le nombre des correspondances.

Envisagé en soi, le programme préconisé par les Compagnies devait, tout en maintenant l'exploitation de la majorité des lignes en service, modifier beaucoup les conditions actuelles de desserte.

Sur des réseaux où les stations sont seulement distantes les unes des autres de 5 kilomètres en moyenne, on pourrait limiter le service de marchandises de détail, aux gares principales, espacées de 25 kilomètres. Là, les wagons seraient manutentionnés et les marchandises reprises par des camions distributeurs. Ces derniers, au retour, feraient la collecte des marchandises à expédier par la voie ferrée. L'enlèvement et la livraison à domicile ne seraient obligatoires que dans certaines zones. A l'extérieur de celles-ci, ils n'auraient lieu que facultativement, étant alors traités de gré à gré.

Le transport des voyageurs à courte distance ou de faible importance, se ferait dans des conditions analogues.

1. *Grands réseaux des chemins de fer français. Des faits et des chiffres*, p. 41.

2. *Les chemins de fer français*, p. 94.

Entre les gares-centres des lignes principales, ce service serait, en principe, effectué par des trains à vitesse commerciale accrue du fait de la réforme. En ce qui concerne les lignes secondaires de trop faible trafic pour nécessiter la mise en marche d'un train, on mettrait à la disposition des voyageurs, soit des services rapides par automobiles spéciaux sur rail ou sur route, soit des automobiles sur rails ou des autobus sur route assurant la desserte locale. « Les voyageurs seraient conduits à la gare-centre, au départ, et en seraient amenés, à l'arrivée, par des services d'autobus sur route ou d'automobiles sur rails. La route serait préférée, en principe, comme assurant mieux la desserte des agglomérations; la voie ferrée serait, par contre, utilisée dans tous les cas où il n'existerait pas de route permettant une bonne desserte »¹.

Quant aux wagons complets, ils pourraient, comme avant, être arrêtés dans les simples stations où le service se trouverait ainsi simplifié. On utiliserait, à cette fin, les « cadres » ou « containers », en service depuis longtemps sur les réseaux anglais et mis à l'essai, récemment, sur certains réseaux français où 400 exemplaires sont déjà en service. Il s'agit de cadres de fer ou en bois, conçus de manière différente suivant la nature des marchandises, et dans lesquels se trouvent réunis les sacs, les colis, etc. qu'il est possible de préparer à l'avance. Ces cadres sont camionnés jusqu'à la gare de départ, chargés, par une grue, sur le wagon, et déchargés de même à la gare d'arrivée. L'acheminement des wagons de petite vitesse serait fait par des trains de marchandises, dont le nombre serait proportionnel à l'importance du trafic et qui enlèveraient de même les wagons complets de grande vitesse; ceux-ci « retomberaient dans l'organisation G. V. du chemin de fer à partir de la gare-centre voisine; il en serait de même à l'arrivée² ».

Comme on le voit, le plan des Compagnies reprend à peu près les mesures préconisées par M. Javary. Dans ces

1. *Les chemins de fer français*, p. 94.

2. *Les chemins de fer français*, p. 95.

diverses suggestions, en effet, l'idée qui domine est celle de « gare-centre », considérée par tous comme un remède souverain contre le déficit. Le plan des Compagnies diffère sans doute légèrement du projet de réforme que l'on voudrait expérimenter dans la région de Guise : d'abord, en ce qu'il est moins rigoureux au sujet de la suppression des lignes déficitaires ; ensuite, parce qu'il entrevoit l'usage des containers. A cela près, ces deux systèmes sont semblables.

Nous avons vu que le reproche fondamental que l'on puisse faire aux chemins de fer est d'avoir subi une influence profondément étatique. Il nous paraîtrait donc contraire à l'intérêt général de vouloir étendre cet état de choses au trafic lourd, qui, à l'inverse de ce qui a eu lieu pour les réseaux, a réussi à commercialiser les transports. Du côté du rail, nous ne voyons que contraintes bureaucratiques et déficit ; du côté de la route, on n'aperçoit que liberté et prospérité. Est-il bien indispensable de changer ceci en cela, en créant une concentration dont les effets ne manqueraient pas d'être désastreux¹ ? Les mesures préconisées dans le plan des compagnies seraient certainement susceptibles d'aggraver le déficit, en raison de la forme administrative inhérente aux chemins de fer. Comme telles, elles ne pourraient être admises, surtout si l'on considère qu'« il s'agit d'exploitations qui ne courent aucun risque commercial, ce déficit étant couvert par la collectivité... Toute tentative de concentration sera la négation du progrès, la marche rapide et sûre vers l'étatisation des transports, et la transformation en fonctionnaires de milliers d'artisans qui ont créé une industrie nouvelle... Il faut donc... que les réseaux renoncent à leurs tentatives d'hégémonie... Reconnaissant eux-mêmes que leur exploitation est trop vaste, il faut leur demander de la réduire, plutôt que de l'étendre... »².

1. « En fait, ce serait au profit des réseaux une sorte de monopole du trafic routier. C'est précisément ce que nous ne pouvons pas accepter » (Chambre de Commerce du Havre, Délibération du 22 février 1934.)

2. M. Ch. Blum, *op. cit.*, p. 9 et 10.

Ces prétentions des chemins de fer à l'absorption des transports sur route viennent de ce qu'ils croient avoir « mieux que personne, la possibilité d'organiser rationnellement la desserte des *régions voisines du rail* »¹. Nous verrons, en étudiant la question des sociétés filiales à quels abus cette conception peut conduire et dans quelles limites les réseaux entendent desservir par la route les régions dont ils parlent. Pour l'instant, nous nous contenterons de préciser qu'il ne saurait exister aucune primauté en faveur des compagnies relativement à l'organisation des transports sur route. Jouissant d'une concession entraînant une emprise définitive sur le domaine public, elles ne peuvent, ni en droit, ni en fait, s'en évader sous aucun prétexte. Du reste, les résultats financiers des réseaux ne se révèlent pas assez encourageants pour qu'il soit à envisager de se lancer dans une pareille aventure. Le Chemin de fer n'est-il pas, en effet, la seule industrie où les dépenses augmentent plus que proportionnellement par rapport aux recettes? Non, pas de concentration des transports sous quelque forme que ce puisse être. Le rail à la locomotive, la route au poids lourd. A chacun son métier et les voyageurs seront bien transportés, de même que les colis de toutes sortes auront plus de chances d'arriver régulièrement à destination.

CHAPITRE II

LES SOCIÉTÉS FILIALES DES CHEMINS DE FER

Avec les fonds que la loi avait réservés uniquement aux transports par voie ferrée, les Compagnies ont constitué des sociétés filiales de transports sur route.

1. *Grands réseaux des chemins de fer français. Des faits et des chiffres*, p. 42.

Le tableau suivant¹ permet de voir leur importance :

		<i>Capital</i>	<i>Participation autorisée</i>
Alsace-Lorraine ...	S. A. T. A. L.	6.000.000	6.000.000
Est	S. A. T. E.	7.500.000	12.000.000
Midi	S. T. A. M.	10.000.000	25.000.000
Nord	S. T. A. R. N.	4.100.000	10.000.000
Etat	S. A. T. O. S.	12.000.000	12.000.000
P.-O.	S. T. A. P. O.	5.000.000	15.000.000
P. L. M.	T. P. L. M.	20.000.000	60.000.000
Totaux.....		64.600.000	140.000.000

En ce qui concerne la distance parcourue, ces services dépassent, de plusieurs fois, la longueur du réseau ferré correspondant.

Il est évident que ces sociétés filiales ont été créées pour marquer l'emprise des chemins de fer sur la route, et établir ainsi un précédent en faveur de leur monopole de fait, qu'ils veulent rétablir à tout prix. Autrement dit, ces filiales n'ont qu'un but : abolir la liberté des transports au profit des réseaux.

Nous nous placerons successivement à deux points de vue différents au sujet de ces sociétés auxiliaires. Dans un premier paragraphe, nous examinerons la question de leur légalité. Et nous traiterons de leur déficit dans un second paragraphe.

§ 1. — La question de la légalité des sociétés filiales.

Cette question se divise elle-même en deux, à savoir :

- 1° Les compagnies ont-elles le droit de créer des filiales ?
- 2° Le ministre peut-il autorsier les compagnies à créer des filiales ?

C'est à leur étude que nous allons nous consacrer maintenant.

1° *Les compagnies ont-elles le droit de créer des filiales ?*

Quand, en 1838, on créa le premier chemin de fer en France, celui devant réunir Paris à Orléans, le Gouver-

1. M. des Garets, *op. cit.*, p. 16.

nement déposa un projet de loi afin d'autoriser son établissement. Mais les Messageries Royales, craignant la concurrence du nouveau mode de locomotion (tout comme les chemins de fer aujourd'hui) saisirent alors la commission chargée d'examiner le projet de loi de vives réclamations. C'est ainsi que fut adopté, lors du vote de la loi du 17 juillet 1838, un texte pour protéger les transports sur route. En voici la teneur :

« *Articlé 5. — Il est interdit à la Compagnie, sous les peines portées à l'article 419 du Code pénal, de former une entreprise de voyageurs ou de marchandises par terre ou par eau, pour desservir les routes aboutissant au chemin de fer de Paris à Orléans, ni de faire directement ou indirectement, avec des entreprises de ce genre, sous quelque dénomination ou forme que ce puisse être, des arrangements qui ne seraient pas également consentis en faveur de toutes les entreprises, desservant les mêmes routes.*

» Les règlements d'administration publique, rendus en exécution de l'article 4, prescriront toutes les mesures nécessaires pour assurer la plus complète égalité entre les diverses entreprises de transport, dans leurs rapports avec le service du chemin de fer de Paris à Orléans ».

Bien que ce texte ait été rédigé il y a près de cent ans, il est toujours d'actualité. Toutefois, il convient de faire remarquer que la loi du 26 juillet 1844, approuvant le cahier des charges passé avec la Compagnie de Paris à Orléans, y a apporté quelques modifications. L'article 28 de ce dernier texte a, d'une part, ajouté au début de l'article 5 : « *A moins d'une autorisation spéciale de l'Administration, il est interdit...* »; d'autre part, il a supprimé le passage où il est dit : « *de former aucune entreprise de transport de voyageurs ou de marchandises par terre ou par eau, pour desservir les routes aboutissant au chemin de fer de Paris à Orléans.* »

Cet article 28 devait être reproduit presque textuellement par l'article 14 de la loi du 15 juillet 1846, concernant le chemin de fer de Paris à la frontière belge. L'article 28, comme l'article 14, sont devenus l'article 53 du cahier des charges actuel.

Par la suite, il fut rendu un décret-loi du 27 mars 1852, pour approuver la concession à la Compagnie d'Orléans des chemins de fer de Tours à Nantes, de Bordeaux à Orléans et du Centre. Voici ce que dit son article 3 : « Toutes les dispositions des lois, ordonnances, décrets et cahiers des charges, relatives tant à la concession du chemin de fer de Paris à Orléans... qui sont contraires aux dispositions contenues dans... le cahier des charges du 28 juillet 1844, sont et demeurent abrogées ». Autrement dit, ce texte abroge la loi de 1838.

Voilà quels sont les textes de notre matière. Pour situer exactement la discussion, nous devons faire état de la réponse faite sur ce point par le service du Contentieux du Ministère des Travaux publics, à une lettre de M. le député Bouesse (16 octobre 1930). Se basant sur les modifications apportées au texte de 1838 par le Parlement en 1844, il reconnaît et admet que les Compagnies n'ont pas le droit d'effectuer des transports sur routes. Mais il ajoute « qu'il résulte du changement de rédaction intervenu en 1844, que la volonté très nette du législateur a été de laisser à la Compagnie la possibilité de former des entreprises de transport, par terre ou par eau, et *sous réserve de l'autorisation ministérielle*, de faire avec des entreprises de ce genre des arrangements qui ne seraient pas consentis en faveur d'entreprises concurrentes. Il ne paraît donc pas y avoir controverse possible sur la base légale des filiales automobiles créées par les réseaux *après autorisation spéciale du ministre* ».

Nous ne partageons nullement l'opinion émise dans cette dernière phrase. Nous allons nous efforcer de démontrer l'erreur ainsi commise en commentant l'article 53 du cahier des charges et en soulignant les conséquences qu'on en peut tirer.

A cette fin, il est intéressant de se demander en premier lieu, si les Compagnies ont vraiment le droit de former des entreprises de transports sur route. Nous venons de voir que le Ministère des Travaux publics, se fondant sur les modifications apportées en 1844 à la loi de 1838, avait résolu la question par l'affirmative. Ce raisonnement pré-

sente le défaut suivant : en 1844, il n'était pas possible au législateur de laisser subsister dans son entier la loi de 1838, interdisant aux Compagnies de créer des entreprises de transport par terre et par eau, car le nouveau cahier des charges admettait la formation de ces entreprises, mais seulement dans des cas bien définis. Aux termes de l'article 52, en effet, les réseaux peuvent « faire, soit par eux-mêmes, soit par un intermédiaire dont ils répondent, le factage (grande vitesse) et le camionnage (petite vitesse), pour la remise au domicile des destinataires de toutes les marchandises qui lui seront confiées ». Au-delà du rayon de l'octroi, ce transport n'était pas, du reste, obligatoire.

Mais alors, la question se pose de savoir si, de l'article 53 du cahier des charges, on peut déduire qu'il donne aux réseaux la faculté de créer, en dehors des cas visés par le texte, des entreprises de transport par terre.

Que dit ce texte ? Le voici reproduit *in extenso* :

« A moins d'une autorisation spéciale de l'Administration, il est interdit à la Compagnie conformément à l'article 14 de la loi du 15 juillet 1845, de faire, directement ou indirectement, avec des entreprises de transport de voyageurs ou de marchandises, par terre ou par eau sous quelque dénomination ou forme que ce puisse être des arrangements qui ne seraient pas consentis en faveur de toutes les entreprises desservant les mêmes voies de communication ».

« L'Administration agissant en vertu de l'article 53 ci-dessus, prescrit des mesures à prendre pour assurer la plus complète égalité entre les diverses entreprises de transport, dans leurs rapports avec les chemins de fer ».

Donc, de manière indiscutable, les Compagnies sont *obligées*, par l'article 53, de recourir en dehors des cas visés par l'article 52, à des entreprises de transport libres. Elles ne peuvent, par conséquent, les assurer elles-mêmes, ni directement, ni indirectement.

Du reste, en raison de la précision même de l'article 53 on peut dire qu'il n'est pas possible d'invoquer le silence des textes, en faveur des Compagnies. Les chemins de

fer ont, relativement au rail, un monopole de fait réglementé par le cahier des charges, qui édicte leurs obligations et leurs droits. Toute extension, même autorisée, non prévue dans ce cahier des charges ne saurait par conséquent être admise.

Enfin voici la preuve formelle que les Compagnies, avant 1928, étaient convaincues de leur absence de droit à constituer des entreprises de transport. Quand elles devaient effectuer un service par la route, elles prenaient la précaution de faire signer aux entrepreneurs un contrat contenant la clause ci-après :

« Dans le cas où la Compagnie serait obligée, pour se conformer aux prescriptions de l'article 53 du cahier des charges, d'accorder à d'autres entrepreneurs, tout ou partie des avantages stipulés au présent accord, l'entrepreneur n'aurait aucune indemnité à réclamer, mais il pourrait demander la résiliation du présent accord ».

2° *Le ministre peut-il autoriser les Compagnies à créer des filiales ?*

Par tout ce que nous venons d'exposer, nous espérons avoir suffisamment démontré que les réseaux n'ont nullement le droit de créer des entreprises de transports sur route. Mais un autre problème se pose pour nous maintenant : peut-il être permis aux Compagnies, grâce à une autorisation ministérielle, de faire, avec des sociétés filiales, des arrangements non consentis aux entreprises concurrentes. Dans ce qui va suivre, nous allons nous efforcer de prouver qu'une telle autorisation, donnant aux sociétés auxiliaires des chemins de fer, un droit préférentiel à l'égard des entreprises privées, viole l'article 53, fondé sur le principe d'égalité.

Tout d'abord, quelle peut être la fin poursuivie par cette autorisation ministérielle ? Un accord intervient entre la Compagnie et un entrepreneur, lequel se voit allouer par elle une indemnité proportionnelle au nombre de voitures devant effectuer un certain parcours. Cet avantage donne naturellement lieu aux réclamations des

autres transporteurs qui voudraient être pareillement favorisés. Bien entendu, la Compagnie ne pourrait faire droit à leurs récriminations, car cela entraînerait pour elles des dépenses exagérées. L'Administration a alors le devoir d'intervenir pour accorder l'avantage attribué à la Compagnie, à l'entrepreneur présentant le maximum de garanties. La règle édictée par l'article 53 peut se résumer ainsi. Au cas où un entrepreneur prétendrait être traité de la même manière que l'entrepreneur originellement désigné par la Compagnie, une décision du ministre, rendue sur le recours de cette dernière, doit venir trancher le différend. Par conséquent, il va de soi que, s'il n'existe qu'une seule entreprise, l'accord intervenu entre elle et le réseau, ne nécessite aucune autorisation.

Par un arrêt du 3 avril 1863, la Cour de Cassation a décidé que, même au cas de création d'une entreprise, la Compagnie ne peut faire autrement que de l'admettre à bénéficier des avantages résultant de l'accord. Auparavant, cette haute assemblée avait, dans un arrêt du 24 janvier 1852, appliqué, dans ses conséquences extrêmes, l'article 53, base des principes d'égalité et de libre concurrence. Aux termes de cet arrêt, les Compagnies étaient dans l'obligation de porter à la connaissance de toutes les entreprises concurrentes les accords qu'elles avaient conclus avec l'une d'elles.

D'autre part, le paragraphe 2 de l'article 53 prévoit formellement que : « L'administration prescrira les mesures à prendre pour assurer la plus complète égalité entre les diverses entreprises de transport dans leurs rapports avec les chemins de fer »¹. En notre matière, on peut se demander si ce paragraphe est appliqué. Or, l'autorisation administrative, qui doit intervenir *a posteriori*, au cas où il y a plusieurs concurrents, est accordée *a priori*, quand il s'agit des sociétés auxiliaires de chemins de fer. Dans ce dernier cas, cette autorisation est donc contraire au principe d'égalité admis par l'article 53 du

1. Ce texte a été violé récemment par la circulaire Deligne, ainsi que nous le verrons par la suite.

cahier des charges, et l'arrêté qui le méconnaît ainsi en permettant la création des filiales est entaché d'abus de pouvoir, car, du point de vue strictement juridique, le ministre ne peut qu'appliquer les lois et non les modifier.

La jurisprudence est d'ailleurs constante pour admettre que la liberté du commerce et de l'industrie a pour conséquence primordiale l'égalité de situation de tous les concurrents. Aucun avantage quelconque ne saurait donc exister en faveur de l'un d'eux. C'est ce qu'a reconnu expressément un arrêt récent de la Cour d'appel de Poitiers (20 juillet 1932, affaire Gendrault et autres et Fédération nationale des transporteurs sur route contre Société des chemins de fer et d'entreprise et Compagnie des voies ferrées économiques du Poitou) en décidant qu'une société concessionnaire, jouissant d'un privilège à elle concédé, est sans droit pour louer et utiliser des véhicules routiers afin de faire des transports non prévus dans la concession. En effectuant de tels parcours, elle se rend coupable vis-à-vis des autres transporteurs, d'un acte de concurrence illicite.

Néanmoins, ce caractère de concurrence illicite n'est pas admis de façon unanime par toutes les juridictions. Ayant à statuer sur une action en dommages-intérêts intentée contre la Compagnie des tramways et omnibus de Lyon, le Tribunal de commerce de cette ville a rendu un jugement le 29 novembre 1929, aux termes duquel :

« Attendu que la Compagnie des omnibus et tramways de Lyon, bénéficie, du fait de sa concession, d'une organisation matérielle et financière considérable; qu'il est donc exact de dire que les services de cars supportent les mêmes frais généraux que ceux d'un particulier; qu'il semble hors de doute, au contraire, que l'organisation et les frais généraux de l'exploitation concédée sont une aide certaine à l'exploitation incriminée; que la Compagnie O. T. L. tire, en tout cas, de son caractère officiel, un avantage moral appréciable, susceptible sinon de ruiner, du moins de gêner fortement la libre concurrence;

Attendu que les faits ci-dessus retenus, exclusifs de la mauvaise foi et du désir de nuire, ne sauraient proprement être qualifiés de concurrence déloyale; qu'ils engagent toutefois la responsabilité de leurs auteurs aux termes de l'article 1382 du Code civil. »

En confirmant cette décision, la Cour d'appel de Lyon, par un arrêt en date du 5 novembre 1930, tint à préciser que :

« Du fait de sa qualité de concessionnaire de transports, du capital considérable qu'elle peut mettre en œuvre et des facilités de toute nature qu'elle retire de cette qualité, la Compagnie concessionnaire se trouvait dans une situation nettement plus avantageuse que les entreprises privées sans caractère officiel et dont les ressources sont limitées ».

Dans une espèce semblable, le Conseil d'Etat a reconnu (Chambre syndicale des loueurs-propriétaires d'autocars, 26 juin 1931) :

« Qu'en l'absence de toute autorisation à cet effet émanant d'une autorité compétente, les dits services spéciaux ne sauraient bénéficier d'un régime de faveur provenant uniquement de la tolérance en fait des agents de l'administration, et doivent se conformer aux règlements généraux de police de la même manière que les autres entreprises se livrant aux mêmes opérations ou analogues ».

Cependant, certains auteurs croient trouver dans la jurisprudence que nous citons, matière à distinction suivant que « le concessionnaire est sorti de sa concession, ou bien qu'il organise le long de la voie ferrée des services d'autobus qui la complètent et même, le cas échéant, la remplacent »¹.

C'est le cas de M^e Bettinger. Nous allons essayer de démontrer ce que l'intérêt général aurait à gagner de la protection aveugle du concessionnaire.

1. M^e Bettinger, *La situation juridique du concessionnaire de transports en commun à l'égard de la concurrence*, p. 246 et s. (thèse, Paris, 1933).

Reprenons donc l'étude de la distinction faite ci-dessus.

Tout d'abord au cas où le concessionnaire est sorti de sa concession : nous ne nous attarderons pas à une scolastique étendue sur ce point, tellement il ressort de l'étude jurisprudentielle à laquelle nous venons de nous livrer que la concurrence faite aux entrepreneurs privés par le concessionnaire, en dehors des lignes concédées, est fautive, quel que soit le qualificatif à elle attribué.

Maintenant, il nous faut reconnaître que M^e Bettinger a, dans une certaine limite, raison, lorsque, examinant la jurisprudence dans le cas où le concessionnaire organise des services d'autobus le long de la voie ferrée, il invoque, à l'appui de sa manière de voir, une autre partie du jugement du tribunal de commerce reproduit plus haut.

Il est curieux, en effet, de rapprocher ces deux passages :

« Attendu... que l'emploi des autobus en vue de renforcer les lignes urbaines et suburbaines doit être considéré comme un accessoire de la concession du réseau des tramways à Lyon et dans le département du Rhône, ainsi que dans les départements voisins, en tant que cet emploi est de nature à améliorer les services concédés; que, par suite, la Compagnie des omnibus et tramways de Lyon peut légitimement se servir de ces autobus, soit pour doubler ses lignes existantes, alors qu'ils ne suivraient pas régulièrement le même itinéraire ou qu'ils dépasseraient de quelque peu le terminus actuel de la ligne (ex : services à l'occasion des courses du Grand Camp ou des fêtes au Stade municipal), soit pour desservir des lignes concédées, ou non encore construites, qu'en effet, ces services réguliers ou exceptionnels tendent uniquement, en ce qui concerne les premières, à faire face à l'affluence des voyageurs sur certaines lignes de tramways ou à devancer l'exploitation de la concession en ce qui concerne les secondes, et par conséquent, d'améliorer l'exécution du service concédé ».

On a lu que l'arrêt de Lyon « prévoit que la ligne d'autobus pourra *s'écarter légèrement* du tracé de la voie ferrée, et même *dépasser un peu* les deux points terminus »¹. D'où M^e Bettinger conclut que l'on doit « moins concéder un itinéraire rigide qu'une certaine direction générale du service qui le met à la disposition d'une certaine clientèle d'usagers »¹.

C'est sans aucun doute pour ces bonnes raisons que les Compagnies se sont reconnu le droit, en se servant de leurs filiales comme d'un prête-nom, de créer des lignes d'autobus desservant souvent divers départements et s'étendant sur plusieurs centaines de kilomètres? Est-ce seulement pour « faire face à l'affluence des voyageurs sur certaines lignes de tramways » qu'une ligne d'autobus, comme celle reliant Caen à Rennes (174 km.) a été établie? Cette ligne nous semble typique autant en raison de la distance parcourue que des médiocres avantages qu'elle offre aux voyageurs, si l'on considère que par la voie ferrée le trajet s'effectue dans des conditions presque aussi rapides, avec un seul changement au Mans. Et le prix du transport, nous dira-t-on, est-il moins cher par la ligne d'autobus? Du tout, il est plus onéreux au contraire que par le chemin de fer puisqu'il coûte 70 francs au lieu de 47 francs 35 par le train, soit environ 50 % de différence au détriment de l'usager. Nous reprendrons d'ailleurs cette idée en examinant le déficit des filiales.

Tout ce que nous pouvons dire pour l'instant, c'est que nous ne sommes pas de l'avis de M^e Bettinger, quand il veut tirer du dernier passage du jugement de Lyon l'idée que si le concessionnaire peut s'évader de sa concession, c'est pour « assurer au mieux l'exécution du service concédé ». Il nous semble plutôt, ainsi qu'il l'avoue lui-même quelques lignes plus loin, que si les Compagnies ont créé des filiales, c'est surtout pour « lutter avec les autobus », procédé dont la légalité est au moins contestable.

1. M^e Bettinger, *op. cit.*, p. 257, en note.

M^e Bettinger ne paraît pas s'être soucié d'examiner le fondement juridique des sociétés auxiliaires de chemins de fer. Il est vrai que M^e François Cail avait cru démontrer que leur constitution ne violait aucunement le statut des chemins de fer.¹ Pour nous, qui avons confronté les textes, nous croyons avoir fait justice de cette manière de voir. Mais nous voulons faire mieux et nous nous proposons de réfuter maintenant un point de vue mis en avant par M^e Bettinger et qui, s'il était admis, pourrait être une source de confusion.

M^e. Bettinger, partant, ainsi que nous l'avons vu, de cette idée que le concessionnaire doit « assurer au mieux l'exécution du service public qui lui est confié » ne trouve aucun inconvénient à ce qu'il ne reste pas « confiné à un mode de transport particulier ». Il aurait le droit, en conséquence, d'utiliser l'autobus. Car, se demande M^e Bettinger « qu'est-ce qui est concédé, en effet ? Ce n'est pas un ruban de rail déterminé... C'est un certain parcours avec une certaine clientèle l'empruntant ». Il cite à l'appui un jugement du tribunal de commerce de Saint-Etienne, qui lui laisse la possibilité de conclure que « les lignes d'autobus parallèles au rail en sont le *corollaire naturel* parce qu'elles constituent *aujourd'hui* le procédé le plus moderne et le plus perfectionné pour satisfaire le public usager du service »².

Nous ne sommes pas de cet avis, pour plusieurs raisons :

En premier lieu, peut-on vraiment parler de « corollaire naturel » en ce qui concerne les lignes d'autobus qui n'existaient pas lors de la construction des chemins de fer. D'autre part, l'objet d'un contrat, comme la concession, défini et précisé par un acte, ne saurait être modifié et étendu sous aucun prétexte, au risque de ne pouvoir fixer aucune limite à ces extensions. Et puis, est-il très juridique de considérer que la concession a eu pou-

1. M^e François Cail, (Thèse Paris, 1932), *Des opérations accessoires des Compagnies de chemins de fer*, titre II, chapitre II, section 4.

2. M^e Bettinger, *op. cit.*, p. 259.

objet d'attribuer aux Compagnies une clientèle n'existant pas à la date du contrat, par suite, impossible à préciser, et son transport par un procédé quelconque, si ce n'est par l'utilisation d'une voie déterminée : le rail ? Car, si nous comprenons bien le but auquel tend M^e Bettinger, le concessionnaire aurait la faculté de « se moderniser » et pour ce faire, d'abandonner le rail pour la route. Mais alors, que devient, avec cette théorie, l'argument dont les réseaux se sont servis si souvent à l'encontre des transports sur route, à savoir que les chemins de fer forment une richesse nationale qu'il ne faut pas laisser dépérir. Ce n'est d'ailleurs pas la seule fois que M^e Bettinger est en contradiction avec lui-même, nous avons eu le regret de le constater plusieurs fois en lisant son ouvrage, pourtant très intéressant. Mais où il commet l'erreur la plus grave, c'est en donnant de l'objet de la concession la définition suivante :

« Un certain parcours avec une certaine clientèle l'empruntant ». Cela est en tout points inexact. De la liberté du commerce et de l'industrie découle nécessairement la libre concurrence. Mais pour que cette dernière ait la faculté de s'exercer dans toute sa plénitude, il convient que les droits des concurrents demeurent égaux. L'exercice d'une industrie ou d'un commerce quelconque ne doit, en principe, comporter de privilèges d'aucune sorte. Afin de maintenir cette égalité, les Compagnies de chemins de fer, concessionnaires d'un service public, sont astreintes, précisément en contre-partie du privilège dont elles bénéficient, de ne pas étendre leur activité à un champ d'action étranger à leur concession et de s'abstenir, en empiétant sur un domaine qui n'est pas le leur, de faire à d'autres industriels, au profit desquels les mêmes avantages ne sont pas reconnus, une concurrence qui romprait l'égalité prescrite par la loi.

Comme conséquence logique, il résulte que ce qui est interdit aux Compagnies elles-mêmes, ne saurait être permis davantage aux sociétés auxiliaires, créées par elles à l'aide de leur propres ressources. Car, ainsi que nous le disions plus haut, ces sociétés ne sont que des prête-noms pour les

Compagnies et l'on ne saurait nier qu'elles aient une existence distincte de celle des Compagnies, au moins contestable, tant administratives que financière. Il semble donc bien que ce sont ces filiales qui se trouvent visées par l'article 53 du cahier des charges, lorsqu'on y lit « ... sous quelque dénomination et forme que ce puisse être ... »

Avant de terminer cette discussion sur la légalité des sociétés filiales de chemins de fer, nous ne croyons pouvoir nous abstenir d'adresser une autre critique aux opinions soutenues par M^e Bettinger. Tout préoccupé de la protection du concessionnaire de transports en commun et cela bien souvent envers et contre tout, il en arrive à établir une conception doctrinale d'une élégante hardiesse. Après avoir admis comme évident, bien que cela nous paraisse contraire, d'une manière indiscutable, à la législation et à la jurisprudence, que le concessionnaire ait le droit de créer des transports sur route, M^e Bettinger en arrive à se demander quel serait, au cas où celui-ci s'obstinerait « à vouloir ignorer les nouveaux modes de transport »¹, le moyen à employer pour l'obliger à « moderniser » son exploitation.

Ainsi, « moderniser », dans l'esprit de l'auteur, paraît viser le cas où le concessionnaire refuserait d'exploiter par un procédé nouveau, non compris dans sa concession, telle qu'elle avait été établie primitivement. M^e Bettinger envisage donc la possibilité, non seulement de l'en *laisser*, mais de l'*obliger* à en sortir, ce qui est, nous avons à peine besoin de le dire, absolument inadmissible.

A notre avis, si le service public, sous sa forme primitive, s'avère définitivement non viable, la perspective soit de le maintenir au moyen d'épuisantes subventions, impuissantes à le ranimer, soit de le supprimer en lui payant une indemnité d'imprévision, est-elle suffisante pour faire admettre l'extension de la concession à un moyen de transport nouveau que l'esprit de celle-ci ne comprenait pas au début ?

La jurisprudence du Conseil d'Etat a apporté à cette

1. M^e Bettinger, *op. cit.*, p. 261.

situation une solution pleine de sagesse à notre avis, et qui consiste dans la résiliation du contrat.

Il faut citer, à ce sujet, l'arrêt fameux « Tramways de Cherbourg », dont voici les passages essentiels :

« Considérant, qu'au cas où les circonstances imprévisibles ont eu pour effet de bouleverser le contrat... il appartient au concédant de prendre les mesures nécessaires pour que le concessionnaire puisse assurer la marche du service public dont il a la charge, et notamment de lui fournir une aide financière pour pourvoir aux dépenses **extracontractuelles** afférentes à la période d'imprévision mais que cette obligation ne peut lui incomber que si le bouleversement du contrat présente un caractère temporaire; qu'au contraire, dans le cas où les conditions économiques nouvelles ont créé une *situation définitive qui ne permette plus au concessionnaire d'équilibrer ses dépenses avec les ressources* dont il dispose, le concédant ne saurait être tenu d'assurer, *aux frais des contribuables, et contrairement aux prévisions essentielles du contrat*, le fonctionnement d'un service qui a cessé d'être viable, que dans cette hypothèse, une situation nouvelle constitue un cas de force majeure, et autorise, à ce titre, aussi bien le concessionnaire que le concédant, *à défaut d'un accord amiable* sur une orientation nouvelle à donner à l'exploitation, à demander aux juges la résiliation de la concession, avec indemnité s'il y a lieu, et en tenant compte tant des stipulations du contrat que des circonstances de l'affaire ».

Comme on le voit, cet arrêt prévoit la possibilité d'une orientation nouvelle à donner à l'exploitation. Mais à quelle condition sera-t-elle réalisable? A la condition d'un accord amiable. Sinon, le concessionnaire ne pourra être contraint de « moderniser » son exploitation. Cela est logique, puisque, en nous plaçant sur le terrain strictement juridique, ses obligations résultant uniquement du contractant de concession. Vouloir le forcer à effectuer les transports qui lui incombent par d'autres moyens que ceux prévus à l'origine, ce serait aggraver ses charges sans compensation certaine.

Me Bettinger regrette cette orientation de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il n'hésite pas à qualifier « d'aveu d'impuissance ». Au contraire, nous trouvons que c'est là une décision irréprochable, non seulement du point de vue du concessionnaire qui, ainsi que nous venons de le voir, pourra reprendre sa liberté, mais aussi de celui du concédant, et partant de la collectivité. Au début de la concession, confiance entière avait été, en effet, accordée au concessionnaire, pour donner satisfaction aux besoins généraux. Or, pour une raison ou pour une autre, les espoirs ainsi fondés se sont trouvés déçus. Il est juste, dès lors, que le concédant, afin de sauvegarder, non pas les intérêts du concessionnaire au détriment de tous, ce qui serait une absurdité, mais ceux de la collectivité, qui doivent, en simple bon sens, passer les premiers, se prive des services du concessionnaire, du moment qu'ils se révèlent nuisibles pour les finances publiques.

« Dans cette conception, la situation nouvelle apparaît comme un cas de force majeure rendant absolument impossible l'exécution normale du contrat, ayant par suite pour effet de libérer le débiteur de l'exécution de ses obligations et autorisent en conséquence l'autre partie à demander la résiliation de la concession.

« On voit la différence essentielle qui sépare de l'ancienne théorie de l'imprévision de la doctrine du présent arrêt : autrefois, elle tendait à obliger l'autorité concédante à attribuer au concessionnaire une indemnité compensatrice d'une partie des sacrifices consentis durant la période extracontractuelle. Aujourd'hui, où l'on s'aperçoit que cette période peut s'allonger au point de coïncider avec la durée même de la concession, on reconnaît que ce procédé risque d'accabler les contribuables sans parvenir à remplir le tonneau des Danaïdes. On admet donc que le bouleversement définitif du contrat doit permettre sa résiliation¹. »

1. M. le Professeur Mestre, « Une orientation nouvelle de la théorie de l'imprévision » (*Le Génie civil*, 18 février 1933).

Malgré les termes formels de l'arrêt précité, M^e Bettinger, se laissant aller à « des analogies et à des transpositions d'idées » pour le moins curieuses, s'efforce de « concilier un droit si certain (celui du concessionnaire de refuser toute modification dans son exploitation) avec les exigences de la vie moderne »². Pour ce faire, tant il est vrai que voulant la fin, on recherche les moyens pour y arriver, M^e Bettinger croit pouvoir étendre aux transports la jurisprudence suivie autrefois par le Conseil d'Etat à propos des concessions de gaz et d'électricité. Nous verrons, en examinant l'intervention des pouvoirs publics en notre matière, ce qu'il convient de penser d'un pareil rapprochement qui constitue d'ailleurs l'idée de base de toute la théorie de M^e Bettinger, disciple en cela de M^e de la Taste³.

Pour le moment, nous nous contenterons de dire qu'une telle analogie est absolument inadmissible car méconnaissant les principes fondamentaux du droit administratif, elle ne repose que sur des apparences d'analogie.

§ 2. — Le déficit des sociétés filiales.

Pour achever l'étude des sociétés auxiliaires des compagnies, il reste un autre côté du problème qu'il ne faut pas manquer d'envisager : c'est celui de leurs résultats financiers. Ces sociétés sont-elles prospères du fait même de leur exploitation, ou au contraire, ne peuvent-elles exister qu'à la charge des réseaux ?

Il est impossible de justifier la constitution des sociétés filiales par le remède qu'elles apporteraient au déficit, car il serait aisé de démontrer qu'elles ne font que de l'aggraver. Nous ne voulons en prendre qu'un exemple, emprunté au rapport de M. Moch de 1932, à la Chambre des Députés. La S. T. A. R. N. a réalisé, cette année-là, pour 9.051.197 francs de recettes contre 8.988.870 francs de dépenses, c'est-à-dire un bénéfice net apparent de 62.327 francs.

2. M^e Bettinger, *op. cit.*, p. 263.

3. *Revue des Concessions départementales et communales*, janvier 1933.

Mais, le chiffre des recettes englobe les subventions du réseau, se montant à 2.186.247 francs, ce qui révèle, par conséquent, un déficit réel de plus de 2.100.000 francs pour la compagnie du Nord, malgré que le nombre des voyageurs transportés ait augmenté de 25 %.

Voici, du reste, une statistique générale établissant exactement la situation d'ensemble respective des filiales et des réseaux pour l'année 1930¹.

*Services des transports automobiles en rapport avec
les grands réseaux des chemins de fer.
Année 1930².*

Désignation des réseaux	Recettes d'exploit. totales	Dépenses d'exploit. totales	Produit net ou insuffi- sance d'ex- ploitation	Participa- tion des réseaux au capital d'établisse- ment	Subvention annuelle des réseaux ou garantie de recettes
<i>Elat</i> (filiale du réseau)	4.268.480	4.444.700	—176.226	6.000.000	200.569
<i>Alsace-Lorraine</i> :					
Filiale du ré- seau	501.283	916.825	—415.542	900.000	415.542
Autres entre- prises	414.919	638.297	—223.378	"	201.041
<i>Nord</i> :					
Filiale du ré- seau	4.833.665	5.045.667	—212.002	4.850.000	1.798.161
Autres entre- prises	310.085	"	"	"	"
<i>Est</i> (filiale du réseau)	3.382.112	3.251.015	—131.097	4.000.000	133.088
<i>Paris à Orléans</i>	"	"	"	"	353.154
<i>Paris-Lyon-Mé- diterranée</i>	15.812.936	"	"	3.964.305	2.272.767
<i>Midi</i> :					
Filiale du ré- seau	4.918.068	5.489.501	—571.433	6.772.500	348.455
Service touris- tique	1.274.273	1.651.980	377.707	"	"

N. B. — A l'exception de celle de l'Est, aucune filiale ne parvient donc à équilibrer son compte d'exploitation.

Quant au résultat financier, l'Est se trouve verser une subvention supérieure au bénéfice brut d'exploitation.

Non seulement son capital de participation est improductif, mais il est menacé de lente disparition. Telle est la situation de la filiale la plus prospère.

1. *Les transports au service et non à la charge de la nation*, p. 80.

2. Statistique des chemins de fer français. Il n'existe pas de statistique officielle plus récente.

Il est hors de doute que les réseaux ne maintiendraient pas l'existence de ces filiales déficitaires s'ils étaient financièrement responsables de leurs actes. Mais, il n'en est pas ainsi, au contraire, et cet état de choses montre que l'on recommence aujourd'hui les fautes commises autrefois avec le rail.

Par le mécanisme du fonds commun, le déficit des sociétés filiales vient charger encore le compte d'exploitation de tous les réseaux et, par conséquent, en dernier lieu, aggrave la condition de l'usager et du contribuable, ainsi que l'a fait remarquer M. Forgeot, ministre des Travaux publics, au cours d'un débat parlementaire.

Le déficit de ces sociétés ne serait encore qu'un demi-mal si, en fin de compte, elles aboutissaient à procurer, indirectement un supplément de recettes aux réseaux. Il est vrai que le trafic de ceux-ci peut se trouver accru du fait que les services automobiles ainsi créés leur apporte une clientèle supplémentaire. Mais, s'ensuit-il nécessairement, que les compagnies trouvent là un bénéfice certain ? Nous ne le pensons pas, car il est consenti aux voyageurs empruntant les lignes des filiales, une réduction de 40 % sur le prix du chemin de fer, ce qui « écrème » considérablement l'exploitation des réseaux. Cette réduction, ajoutée aux subventions accordées aux filiales, explique pour une part non négligeable, le déficit dont se plaignent les chemins de fer et dont ils attribuent volontiers aux transports sur route la responsabilité entière.

Par ailleurs, les sociétés filiales ne sont pas maîtresses de leurs tarifs comme une entreprise privée, car les tarifs qu'elles appliquent sont obligatoirement soumis à l'approbation du ministre, à l'égal de ceux des compagnies.

Si, nous plaçant maintenant au point de vue purement financier, nous tentons de faire un parallèle entre les conditions dans lesquelles fonctionnent respectivement les entreprises privées et les sociétés auxiliaires, nous voyons que celles-ci, à l'inverse de celles-là, ne peuvent librement ni augmenter leur capital, ni contracter des emprunts. En effet, ces opérations, entraînant les mêmes formalités

que s'il s'agissait du réseau lui-même, nécessitent l'accord de ce dernier et l'autorisation du ministre des Travaux publics. Les pertes que peuvent entraîner, le cas échéant, les déficits d'exploitation devront, inéluctablement, être prélevés sur le capital, lequel, nous le savons, est fourni pour la plus grosse partie, par les ressources du fonds commun. Or, il est à peine besoin de mentionner qu'il n'en est pas de même en ce qui concerne les entreprises privées qui, si leur exploitation donne de mauvais résultats financiers, supportent le déficit de leurs propres deniers...

Rien que cette considération montre combien la lutte est inégale entre les entreprises privées et les sociétés filiales, au contraire de ce que prétendent les chemins de fer. Mais elle l'est encore bien davantage si on envisage en outre la réduction de 40 % sur les billets de chemin de fer consentie aux voyageurs empruntant des autobus qui ne paient pas d'ailleurs le transport par la voie ferrée de l'essence, de l'huile et des pièces détachées. Enfin, une autre cause d'inégalité réside dans ce fait que les filiales ont à leur disposition le personnel des réseaux et sont à même de se servir des bâtiments ou des locaux des gares pour remiser leurs autobus.

Toutefois, afin de tenter de porter un remède aussi efficace que faire se peut au déficit chronique des Compagnies, on pourrait examiner la possibilité de créer des lignes de camions ou d'autobus, dans les régions où le trafic du chemin de fer s'avère comme particulièrement ruineux pour la collectivité. Cette transformation pourrait s'effectuer soit par remplacement pur et simple des lignes déjà construites, soit par établissement d'origine pour celles que l'on projette de construire. Dans ce cas seulement, la création, par les Compagnies, de lignes d'autobus nous paraîtrait raisonnable. Cette exception, du reste, était formellement prévue dans le rapport de M. le sénateur Jeanneney, de 1928 : « Il faudrait, en effet, des circonstances bien déterminées (et qui restent l'exception) pour qu'une Compagnie de chemins de fer puisse, sans méconnaissance de ses concessions, exploiter directement une ligne ou un circuit d'autocars. » Comme cela constituerait une déro-

gation apportée à l'article 53 du cahier des charges, une décision législative à cet égard apparaîtrait donc indispensable.

Pour conclure, nous résumerons en deux chefs principaux, les reproches que nous venons d'adresser à la formation des sociétés filiales de chemins de fer.

D'abord, nous ne craignons pas de le répéter, ces sociétés ne sont autre chose que les compagnies elles-mêmes, qui travaillent et se procurent leur outillage grâce aux capitaux que la loi a expressément réservés au trafic par fer. Ensuite, la loi interdit aux réseaux d'effectuer des transports sur route. M. Jeanneney a reconnu dans ses rapports relatifs au budget des conventions, que les sociétés auxiliaires sont illégales en précisant que : « L'intérêt de l'état n'est pas de laisser multiplier des industries annexes qu'il pourra être un jour appelé à racheter, et qui, en fin de concession, pourraient être pour lui une source de gros embarras... les filiales des réseaux ont été ouvertes en méconnaissance des arrêtés de concession et du cahier des charges, qu'elles chargent les comptes d'exploitation tant par le déficit qu'elles leur imposent que par les avantages qui leur sont faits au détriment du fonds commun ».

Et, pour nous trouver une fois d'accord avec M^e Bettinger, nous admettons, en terminant, que malgré leur illégalité et leurs résultats de nature à précipiter la ruine des chemins de fer, la création des filiales a été « fort heureuse¹ », par la démonstration anticipée et expérimentale des résultats financiers à attendre de l'exploitation des transports sur route par les Compagnies en qualité de concessionnaires.

1. M^e Bettinger, *op. cit.*, p. 247.

CHAPITRE III

LE COMITE D'ETUDES TRIPARTITE

Les efforts des compagnies en vue de préparer la coordination du rail et de la route nese sont pas arrêtés aux mesures que nous venons d'examiner. Leurs dirigeants ont pensé qu'il y avait autre chose à faire dans ce sens, notamment qu'il était nécessaire d'entrer en rapport avec les représentants autorisés des usagers de la route et de voir, de concert avec eux, si l'on pourrait arriver à une entente directe.

C'est pourquoi le 30 mai 1932, ils prirent l'initiative de convoquer les principaux intéressés, dont la réunion devait former un Comité de coordination qui se réunit sous la présidence de M. André Lebon, président de la Compagnie P. L. M. au siège de cette dernière.

En dehors des grands réseaux et des deux Unions de chemin de fer d'intérêt local, étaient représentées : la Fédération nationale des transporteurs de France, la Société des transports urbains, l'Union des usagers des véhicules industriels, la Société générale des transports départementaux, la Société des transports Citroën, la Société des transports automobiles, la Société France-transport-domicile, la Fédération des commissionnaires de transport, transitaires, agents maritimes et assimilés, le groupement des correspondants des chemins de fer et, par la suite, la Fédération des groupeurs rail et route, qui s'était constituée pendant les travaux du Comité de coordination.

Les usagers étaient représentés par : M. Dalbouze, Président de l'Office des transports de la Chambre de Commerce de Paris, membre du bureau de l'Union des offices des transports des Chambres de Commerce, que nous nous permettons de saluer très respectueusement ici en notre qualité d'élève de l'Ecole d'application du Centre de préparation aux affaires; M. le sénateur Joseph Faure, Président de l'Assemblée des Présidents des Chambres d'agriculture;

M. Chaix, Président du Touring-Club de France; M. Henry Lapierre, Président de l'Office central du Rail et de la Route.

Dès sa constitution, ce Comité forma dans son sein une commission d'études, présidée par M. Helbronner, Conseiller d'Etat, membre du Comité de direction des chemins de fer de l'Etat.

Les travaux du Comité de coordination ont abouti, en juillet de la même année, à la rédaction de quatre avis, se rapportant :

1° Au remplacement des automobiles sur les lignes secondaires des grands réseaux;

2° A l'organisation du groupage des marchandises;

3° A l'utilisation des containers;

4° A la répartition du trafic.

Ce sont ces quatre avis de la Commission que nous allons examiner maintenant.

§ 1. — Avis relatif à la question du remplacement des trains sur les lignes secondaires des grands réseaux par des automobiles.

Ce chapitre sera divisé en deux parties. Dans la première, il sera traité :

A. Du mode d'exécution des transports;

B. Des itinéraires et des horaires;

C. De la tarification;

D. Des liaisons à maintenir avec les voies ferrées d'intérêt local.

Dans la deuxième partie, nous aurons à parler de la garantie, par le concessionnaire primitif, de la desserte et de la durée du nouveau service.

I

Afin que le trafic puisse répondre aux nécessités d'une bonne desserte, la Commission avait posé les principes suivants :

A. *Mode d'exécution des transports.* — On a envisagé tout d'abord, la façon dont les divers transports peuvent s'effectuer. Il n'y aurait rien de changé en ce qui concerne les wagons complets, dont le trafic serait assuré par chemin de fer, des garages étant prévus, dans lesquels le public aurait la possibilité d'opérer le chargement et le déchargement.

Quant aux voyageurs et aux colis de détail, ils seraient transportés par automobiles, sous certaines conditions, des mesures transitoires étant par ailleurs admises.

Nous ne pensons pas que ces modifications puissent avoir des conséquences heureuses. En effet, on ne peut guère en attendre des économies, car, en principe, les dépenses seraient les mêmes que précédemment du fait du maintien de la ligne secondaire. Il en serait notamment ainsi au point de vue du personnel, qui, comme nous venons de le voir, devrait être maintenu aux endroits de chargement et de déchargement; au point de vue de l'entretien de la voie, dont les frais seraient à peu près identiques à ce qu'ils étaient auparavant; et enfin, au point de vue de l'exploitation. A ce sujet, il n'est pas déraisonnable d'admettre qu'à l'inverse d'une entreprise privée, l'exploitation étatique que sont les chemins de fer aurait sans doute du mal à profiter des modifications apportées pour faire des économies. Quoi qu'il en soit, les résultats du changement proposé en ce qui concerne le point de vue des économies susceptibles d'être réalisées, ne pourront être révélés que par l'expérience. Il semble, en conséquence, impossible d'en faire état *a priori*.

B. *Itinéraires et horaires.* — On considère ensuite les questions des itinéraires et des horaires à établir. Les itinéraires de services automobiles ainsi créés, devront, tout au moins au début du nouveau régime, desservir les mêmes localités que la ligne de chemin de fer secondaire qu'ils remplacent. De même pour les horaires qui devront se modeler sur ceux de la voie ferrée. Les uns et les autres pourront d'ailleurs être remaniés par la suite, afin de se conformer aux nécessités d'une bonne desserte. Ce sera le rôle des comités locaux que de les déterminer de la manière

la plus favorable aux intérêts de la collectivité, en tenant compte pour ce faire de ce que pourra révéler l'expérience.

Nous verrons par la suite ce qu'il faut penser de l'examen par des comités locaux des questions d'itinéraires et d'horaires. Pour le moment, nous nous bornerons à faire remarquer que pour répondre à ce qu'on attend d'eux, les services automobiles à créer devront passer là seulement où il y a vraiment du trafic, et cela dès le début de leur fonctionnement, sans qu'il soit nécessaire de leur faire respecter des trajets qui ne répondent plus qu'imparfaitement aux besoins économiques. Il n'est pas rare, en France, de voir des localités qui, pour des raisons diverses (création d'un centre industriel à proximité, par exemple), se trouvent soudainement désertées par leurs habitants. Ne serait-il pas absurde, dans ces conditions, de vouloir s'acharner à y faire passer des autobus ? De leur côté, les horaires devront être souples et correspondre, non à des calculs mathématiques d'ingénieurs plus ou moins confinés dans des bureaux, mais à des réalités, c'est-à-dire aux commodités de l'usager. La rigidité quasi-immuable des itinéraires et des horaires est la tare congénitale des réseaux. Cela se conçoit à la rigueur, si l'on considère les installations que nécessite le chemin de fer, qui ne permettent pas de les faire varier avec les modifications qui se produisent dans le trafic. Au contraire, la supériorité du trafic automobile vient de ce que, par sa nature même, il n'entraîne aucune installation incorporée à la voie, ce qui permet à tout instant de faire varier les itinéraires et les horaires en raison des modifications et des besoins que révèle le trafic. Il est un point qu'il ne faut pas oublier, car il a son importance, c'est que l'industrie du transport subit des variations saisonnières, telles que jours fériés, vacances, etc. C'est un fait certain que l'on voyage davantage en été qu'en hiver.

Or, dans le système de la Commission, les résultats de l'expérience n'aboutissent qu'à des propositions soumises à l'autorité qui les acceptera ou les rejettera, dans des délais plus ou moins longs, sous des influences parfois étrangères à l'intérêt de l'exploitation et du public, ceux-ci se confondant toujours. Tandis que dans le régime de la

liberté, les résultats de l'expérience aboutissent à des *décisions* immédiatement mises en vigueur par les intéressés.

C. *Tarification*. — En dernier lieu, on essaie de résoudre le problème de la tarification en s'inspirant des possibilités du transport automobile.

Ici particulièrement, on se propose de continuer les errements propres aux réseaux. C'est ainsi que pour la perception, on veut « arrondir les prix aux 0,25 les plus voisins ». N'est-ce pas reproduire, en somme, les tarifs d'avant-guerre où l'on comptait par sous ? Le mieux serait d'établir les tarifs sur la base du franc : les calculs se trouveraient simplifiés et personne n'y perdrait, pratiquement. Par contre, une innovation heureuse nous semble devoir être l'adoption de la place unique. En autobus, cela est loin de présenter les mêmes inconvénients qu'en wagon. Mais, nous critiquerons encore la Commission en ce qui concerne les réductions. Il ne nous paraît pas possible d'en admettre d'autres que celle que comporte le billet d'aller et retour. Pas de discrimination ruineuse, toute place occupée doit être payée au tarif plein. Il ne peut être question d'abonnements, ni ouvriers, ni scolaires, et pas davantage de prix réduits pour les familles nombreuses, les enfants, etc... Si l'Etat croit devoir favoriser certaines catégories sociales, il ne doit pas, comme il l'a fait à l'égard des chemins de fer, imposer les charges qui en résultent aux transports sur route. Autrement, on reviendrait au système qui a contribué au déficit dont souffrent actuellement les Compagnies.

La Commission a, en matière de tarification, implicitement reconnu l'évidente supériorité des transports sur route sur deux points, pour les prix des transports et pour les formalités d'acceptation et de livraison des marchandises. Les mesures proposées procèdent, en effet, des pratiques usitées dans les transports routiers. Le prix de transport doit être calculé en fonction du prix de revient, car avec un autre système, on risquerait d'avoir des frais plus élevés que ceux qui sont strictement nécessaires. Quant aux formalités d'acceptation et de livraison des mar-

chandises, elles seront simplifiées notablement. De plus, la réception et l'enlèvement à domicile sont également prévus.

Ce n'est pas là du reste le seul emprunt fait aux transports sur route. On envisage pour les expéditions importantes, l'établissement de la tarification de gré à gré, en substituant à la rigidité des tarifs, des chemins de fer, des méthodes vraiment commerciales qui ne tiennent compte que des conditions que comporte chaque relation : prix de revient, nature du trafic, etc..

On peut se féliciter de constater que les travaux de Commission sont empreints d'un certain libéralisme puisqu'il est prévu que les services automobiles à créer fonctionneront sous le régime de la libre concurrence, tout au moins du point de vue tarifaire. L'exploitant aura donc le droit de modifier ses tarifs, en tenant compte, bien entendu, des besoins et des exigences du public, et sous la condition de les publier et de les afficher.

D. Liaisons à maintenir avec les voies ferrées d'intérêt local. — La Commission préconise que le nouveau service continue d'assurer les liaisons avec les voies ferrées d'intérêt local autrefois assurées par la ligne remplacée et d'être rétabli en tenant compte des services qui existent déjà, qu'ils soient concédés ou subventionnés par l'Etat, les départements ou les communes. Il n'y a pour ainsi dire rien à reprocher à ces solutions, si ce n'est qu'il faudra toutefois éviter de multiplier de ce chef les contraintes à la charge de l'exploitant.

2. De la garantie, par le concessionnaire primitif de la desserte et de la durée du nouveau service.

Comme il y a substitution d'un nouveau mode de transport à un ancien, la Commission est d'avis qu'il sera nécessaire « que le concessionnaire primitif garantisse la continuité de la desserte du trafic et la pérennité du nouveau service ». A cette fin, l'exploitant aura l'obligation de se conformer à un cahier des charges.

A. La Commission a même préparé deux cahiers de charges-type, l'un pour le service des voyageurs, l'autre

pour le service marchandises. La durée du contrat serait de cinq ans, avec « possibilité de résiliation du fait de l'entrepreneur, si les résultats de son exploitation devenaient franchement déficitaires ».

Et tout d'abord, qu'est-ce qu'un cahier des charges ? Ce n'est, en définitive, qu'un contrat réglementant l'exécution d'un travail déterminé. D'une façon générale, c'est la réglementation des conditions dans lesquelles doit s'effectuer toute activité. Le cahier des charges, ainsi entendu, n'est donc pas incompatible, en principe, avec un régime de liberté.

Mais, on peut, en notre matière, lui adresser un reproche en ce sens que vouloir obliger l'exploitant à respecter un cahier des charges, serait le mettre sous la dépendance absolue du concédant, c'est-à-dire du chemin de fer. A notre sens, cette exigence est une solution inadmissible, car non seulement elle est illogique, mais encore, elle ne repose sur aucun fondement juridique sérieux, assimilant deux choses, service concédé et entreprise libre, qui n'ont cependant rien de comparable en soi.

B. La Commission ne s'est pas contentée de proposer deux cahiers des charges-type, elle a aussi élaboré un projet de soumission. Ses membres ont pensé, en effet, que « le choix de l'entrepreneur pourrait utilement être fait par voie d'adjudication restreinte » basée sur une rémunération dépendant de certains coefficients, lesquels varient suivant la proportion des recettes par rapport aux dépenses ».

La voie de l'adjudication présente à nos yeux l'inconvénient de causer maintes déceptions au point de vue de la concurrence à admettre. Du fait qu'elle est génératrice de monopole, l'adjudication oppose un obstacle certain à toute tentative d'amélioration des procédés actuellement en vigueur pour la satisfaction des besoins du public. Tout au plus, a-t-elle l'avantage de donner une garantie relative d'impartialité et surtout d'intégrité de la part des fonctionnaires. Mais ceci n'a rien à voir avec le bon fonctionnement de l'exploitation. Quoiqu'il en soit, l'adjudication a été déjà employée pour les transports en

commun, non seulement pour les chemins de fer, mais aussi pour la Société des Transports en Commun de la Région Parisienne. Et les résultats ont été ce qu'ils devaient fatalement être, c'est-à-dire contraires à l'intérêt général, puisqu'ils ont conduit à une exploitation sans cesse en déficit malgré des tarifs fréquemment relevés.

En résumé, l'application de ces propositions de la Commission ne sont pas à souhaiter, car avec le cahier des charges et l'adjudication, on établirait un monopole, tout en déclarant qu'il s'agit d'entreprises libres.

§ 2. — Avis relatif à l'organisation du groupage des marchandises.

Cette partie des travaux de la Commission a eu pour but d'assurer au chemin de fer une remise plus régulière des colis de détail. Par le groupage, le tonnage de chaque catégorie de marchandises pourrait être plus important, et, par conséquent, l'acheminement plus rapide et le prix de revient plus bas. Dans cette proposition, les services automobiles seront utilisés, dans chaque région pour effectuer la desserte à domicile. De plus, le groupage, au lieu d'être dû à l'initiative individuelle, pourra être conçu d'après l'économie générale.

Il est une remarque de forme à faire de suite. Selon l'avis que nous examinons présentement « le cahier des charges du chemin de fer ne prévoyait d'ailleurs la prise et la livraison à domicile que dans les limites des localités de plus de 5.000 habitants : l'automobile justifie l'extension considérable d'une zone d'action qui avait été prévue pour le cheval ». Mais, il ne faut pas oublier que le cahier des charges ainsi invoqué est, en réalité un texte législatif. Il est bien de constater que l'automobile a accru la zone d'influence du rail dans de fortes proportions et de chercher à mettre d'accord ce texte avec la réalité, mais ce ne sera possible qu'avec l'intervention du Parlement.

En ce qui concerne le choix des centres de groupage,

la Commission prévoit qu'il sera fait par des Conférences régionales composées comme suit : un représentant du chemin de fer; un représentant des Compagnies secondaires concessionnaires des voies ferrées de la zone envisagée; un représentant des entrepreneurs automobiles; enfin, trois autres représentants, un pour les groupeurs par fer, un pour les groupeurs par route, et un dernier pour les correspondants de chemins de fer. Ainsi qu'on le voit, l'égalité n'est pas respectée dans la composition de ces conférences puisqu'il y aurait dans leur sein, quatre représentants des intérêts de la voie ferrée, contre deux seulement des transporteurs routiers. On peut se demander du reste les raisons qui pourraient justifier l'institution de ces conférences. Nous n'en voyons aucune, et nous admettrions volontiers que le choix des centres de groupage soit déterminé uniquement par le jeu de la libre concurrence.

Sur chacune des relations envisagées, « les possibilités de l'automobile, l'importance et la régularité du trafic permettront de préciser le prix que le chemin de fer devra et pourra, compte tenu des prix de revient respectifs des deux modes de transport, offrir pour assurer le trafic à ses rails ». Voilà qui est assez bizarre ! Les tarifs de chemin de fer devront donc être établis d'après le rôle joué par les services automobiles dans le groupage. Est-ce bien rationnel ? Ces tarifs comporteraient, d'après la Commission, deux espèces de réduction, basée sur des principes d'une complication extrême. Les réductions dont il s'agit rendent d'ailleurs, dans certains cas, justice à la route, car elles pourraient être plus importantes encore en raison « de la différence de prix qu'offrirait, avec la relation principale, le transport direct par camion sur la relation secondaire ».

L'avis relatif à toute cette organisation a un but évident, qui est d'instaurer le groupage en faveur des chemins de fer. Cela est indiscutable, car toutes les propositions faites à ce sujet par la Commission visent uniquement à accroître le trafic du rail, qui, actuellement, en a de moins en moins. En d'autres termes, on vise clairement par ce moyen qui,

en définitive, en vaut bien un autre, à restituer leur monopole aux réseaux, ce qui est fort compréhensible de leur point de vue. Mais, dans tout ceci, que deviennent les transporteurs routiers? Pas autre chose que les collecteurs du rail. Ils ne pourront effectuer leur trafic que dans la mesure où il sera utile aux chemins de fer. Ce serait là l'asservissement irrémédiable du camion à un intérêt trop particulier, celui des réseaux. Nous pensons qu'il ne doit pas en être ainsi, car par les services qu'ils rendent, les transports sur route méritent de rester indépendants et de vivre d'une existence propre. A cette fin, on ne doit, sous aucun prétexte, leur retirer leur liberté qui répond d'ailleurs parfaitement à l'intérêt général bien compris

§ 3. — Avis sur l'utilisation des containers.

Nous avons vu plus haut en quoi consiste le container. Il est donc inutile d'insister ici sur les avantages qu'il présente.

I. Généralités. — La Commission y a vu un instrument pouvant rendre de grands services et permettre la collaboration du rail et de la route du fait qu'il simplifie à l'extrême la manutention. De plus, il donne aux transporteurs la possibilité de réduire la spécialisation de leurs types de matériel et de les limiter à des camions et à des wagons plats, la spécialisation des marchandises se faisant dans le container lui-même. Néanmoins, cette innovation n'a pas obtenu tout le succès qu'on aurait pu croire de prime abord, parce que le container implique « l'entente préalable et le concours effectif *pour chaque transport* de l'expéditeur, du destinataire et des divers modes de transport employés ». Il est, dès lors, compréhensible que son usage ne se soit pas généralisé, car une pareille entente, à l'occasion de chaque transport est d'une réalisation assez complexe. En outre, quand le trafic se trouve dispersé à la fois dans le temps et dans l'espace, « l'utilisation du container n'est plus possible sans l'intervention d'un lien organisateur spécial qui reste à créer ».

Un autre inconvénient du container réside en ce qu'« il

faudrait réaliser une véritable spécialisation des organes de manutention, des automobiles et des wagons ». C'est la raison pour laquelle la Commission a pensé que cette spécialisation « est subordonnée à toute une série d'études qui ne sont qu'amorcées, et ne pourra, avant longtemps, s'étendre aux transports isolés ». Comme on peut déjà s'en rendre compte, le container est un outil pratique, mais son utilisation est encore restreinte. Ce n'est pas tout, en effet, de vouloir simplifier la manutention en groupant les colis à l'intérieur du container. Cet avantage ne serait réel que s'il n'y en avait qu'une seule sorte. Or, il va de soi que ces appareils devraient nécessairement être eux-mêmes spécialisés d'après la nature des marchandises, ce qui entraînerait la création de plusieurs catégories de containers.

Il n'empêche que la Commission a jugé nécessaire d'examiner les divers aspects de la question.

II. Aspect technique. — Ce problème a été étudié par la Chambre de commerce internationale et par l'Union internationale des chemins de fer, qui ont établi un projet de conditions techniques à remplir par les containers. La Commission n'a pu que recommander les mesures qui seront déterminées par ce projet.

Nous croyons savoir qu'après des pourparlers forcément longs en raison des intérêts divergents des pays intéressés, quatre types de containers ont été finalement adoptés pour le trafic international. On ne peut que s'en féliciter et regretter que, vu l'urgence d'une solution à admettre pour le plus grand profit de tous, de pareils accords ne puissent s'établir dans un délai plus court.

III. Aspect international de la question. — M. le sénateur Crespi a pris l'initiative de créer un bureau international des containers. Un grand nombre de Compagnies de navigation, les grands réseaux de chemins de fer de France, d'Italie, d'Angleterre et d'Allemagne, de même que la Chambre de commerce internationale, ont adhéré à l'Assemblée générale constitutive de ce bureau. Et il a semblé à la Commission qu'il serait nécessaire, vu les divers groupements intéressés, d'entrer en contact avec ce bureau.

Un projet a été rédigé, qui concerne les statuts *provisaires* du bureau international des containers. Tout en formulant les mêmes regrets que précédemment, nous en resterons là à son sujet, pour passer maintenant à des choses plus pratiques.

IV. Aspect commercial de la question en trafic intérieur français. — Pour que l'emploi du container puisse se généraliser, la création d'un parc assez important est nécessaire. Comme cela ne serait pas sans entraîner une dépense relativement considérable, les réseaux en fourniraient le financement. Mais, si l'on considère le fond des choses, ce concours poursuivrait un but intéressé, car, en définitive, la généralisation du container n'aurait d'autre effet que de « multiplier les cas où la route servira d'affluent au fer ». Ceci au moins est franc ! Voici donc établi d'une façon indiscutable ce que nous avons dit plus haut concernant le rôle que les chemins de fer veulent voir attribuer au camion qui, suivant leur conception, ne saurait être qu'un collecteur du rail. L'usage généralisé du container est en outre souhaité et encouragé par les réseaux pour d'autres raisons encore.

La Commission a cru devoir écarter la solution consistant à faire exploiter les containers par les chemins de fer eux-mêmes. Nous croyons en voir la raison dans le fait que ceux-ci répugnent à se charger d'une telle exploitation. Il a semblé préférable de se borner à faire construire ces appareils par les réseaux qui les donneraient en location à une Société d'exploitation « dans laquelle seraient groupés les divers usagers, les grandes sociétés de transports par automobiles, les grands réseaux... » Le prix de location serait, bien entendu, établi de la manière la plus équitable possible, de façon que le chemin de fer ne soit pas payé deux fois, sous forme de location d'abord, et ensuite à l'aide des taxes de transport. Il devra donc ristourner la part de taxe couvrant les frais de fourniture du container. Diverses modalités sont également envisagées, déterminant la proportion du prix de location qui doit revenir à la Société d'exploitation, suivant le rendement qu'elle tire du container, en comparaison avec celui qu'en aurait pu obtenir le chemin de fer.

De son côté, cette société louerait les containers aux divers usagers, c'est-à-dire aux groupeurs et aux correspondants des chemins de fer, notamment « à des conditions dont elle serait maître ». C'est, au fond, l'extension aux containers de ce qui a lieu, notamment, pour les wagons frigorifiques.

En outre, il faudrait « prévoir toute une série d'accords entre les réseaux et les transporteurs sur route intéressés ». A ce point de vue, la Commission a estimé « qu'il s'agissait là d'une étude... qui ne pouvait pas aboutir dans un délai de jours ». Autrement dit, toutes ces propositions sont remises *sine die*, et perdent, par conséquent, une partie de leur intérêt.

V. Bases de la tarification. — Enfin, on a proposé de choisir une tarification pouvant laisser à l'usager l'entière liberté de la nature des marchandises qu'il entend charger dans le container. Mais le fait que la tarification actuelle des chemins de fer repose sur la valeur et la nature des marchandises, empêche que cette faculté soit de suite accordée. La Commission s'est alors ralliée à une proposition des réseaux, d'après laquelle la tarification pourrait être établie en raison « du nombre de kilomètres parcourus, quel que soit le chargement du container ».

Nous ne terminerons pas l'examen de l'avis de la Commission relatif à l'utilisation des containers sans faire remarquer qu'il est regrettable que l'on n'ait pu concevoir la mise en œuvre du container, qui est à même de rendre certains services, autrement que dans un esprit trop empreint de la forme administrative. Mais s'il en est ainsi, c'est que la Commission n'a pu faire autrement que d'adopter les suggestions des réseaux.

§ 4. — Avis sur la répartition du trafic

La répartition du trafic, telle que la Commission l'a conçue, repose sur une idée fausse qui est celle de monopole. Ce principe se justifie, à la rigueur, en ce qui concerne le chemin de fer, où le trafic se trouve lié à une installation fixe et permanente. Il lui est asservi et à jamais il est

enfermé, momifié dans les bandelettes de ses rails, indispensables aussi bien pour un trafic intermittent, insignifiant, que pour un trafic incessant et intensif.

Le poids lourd libère le trafic de cette servitude, permet l'adaptation à tous les besoins et à tous les moments. Il est dès lors possible d'échapper au monopole, puisque l'absence d'une installation incorporée au sol le rend inutile.

Dès lors, toute répartition autoritaire, et *à priori*, c'est-à-dire forcément arbitraire, du trafic, avec ses complications et ses impossibilités pratiques, son lourd appareil administratif et formaliste, toujours en retard sur les faits et la réalité, doit être absolument écarté.

C'est *à posteriori*, et par l'usager, pour employer le langage bureaucratique, non par des fonctionnaires, férus seulement de règlements, et volontairement ignorants des besoins d'ailleurs en perpétuel changement, encore moins par des Commissions ayant surtout pour but de dissimuler certains intérêts trop particuliers, que doit se faire la répartition du trafic.

Malgré que cette remarque pourrait nous dispenser de tout autre développement sur ce point, nous allons néanmoins examiner dans ses détails le quatrième avis de la Commission. Cela nous permettra de faire ressortir les complications des mesures envisagées pour aboutir en définitive, en contrecarrant la meilleure satisfaction des besoins du public, à prolonger encore l'exploitation des chemins de fer par des moyens propres à lui donner une activité factice et à la rendre, en apparence, un peu moins ruineuse.

Ce qui montre, à notre avis, la faiblesse de tout le système de collaboration entre le rail et la route, conçu par la Commission, c'est qu'il n'a pas déterminé de façon générale, la répartition du trafic entre les chemins de fer et les transports routiers. Même en ne tenant compte que des éléments les plus aisément définissables, tels que poids, distance, il a été reconnu que ce partage n'est possible qu'en considération de chaque cas particulier. Cette

absence de principe fixe n'est pas sans présenter de sérieux inconvénients que nous aurons à examiner par la suite.

Dans chaque cas particulier, le trafic serait attribué, d'après l'avis de la Commission, au mode de transport dont le prix de revient total pourrait être le plus avantageux, les commodités restant égales. Ceci est une suggestion fort raisonnable. Mais le prix de revient n'est pas le seul point de vue auquel il convient de se placer. Il en est d'autres, et notamment, la rapidité, sans oublier les horaires plus pratiques ou les parcours répondant mieux aux besoins des usagers. Car il ne peut être envisagé que les transports sur route se bornent à remplacer purement et simplement la voie ferrée, ainsi que nous l'avons d'ailleurs indiqué plus haut.

On ne saurait considérer comme vraiment équitables les raisons qui, d'après la Commission, feront déterminer la répartition du trafic. En effet, « tout service automobile qui ne revêt pas le caractère d'une simple desserte locale est à supprimer »¹. Ce n'est que tout à fait exceptionnellement que les transports sur route auront la possibilité d'assurer des liaisons directes. Autrement dit, le rail d'abord, la route ensuite, et uniquement s'il reste du trafic à effectuer. C'est encore heureux que l'on consente à laisser les dessertes locales au poids lourd. Il est vrai, toutefois, que le chemin de fer est impuissant à satisfaire ce besoin, rivé qu'il est par la voie à son itinéraire primitif. Et, il fallait s'y attendre, tout cela n'empêchera pas l'ouverture de nouvelles voies ferrées, sous le prétexte que les transports sur route ne peuvent assurer certaines relations.

Une autre considération dont il faudra aussi tenir compte sera « la capacité des outils de transports déjà existants ».

Est-il besoin de dire que cette considération est de nature à établir une sorte de droit de préférence en faveur des chemins de fer, et à faire passer au second plan des préoccupa-

1. La répartition du trafic entre le rail et la route (*Le Rail et la Route*, janvier 1933.)

tions la question du prix de revient, et surtout celles des diverses commodités offertes au public ?

Enfin le prix de revient devra être calculé d'après « l'ensemble des dépenses faites tant par le transporteur que par tous autres pour assurer le service ; à cet effet, les prestations, les frais de la voie empruntée doivent être appliqués dans les mêmes conditions aux deux services...¹ ». C'est là un des aspects de la soi-disant inégalité fiscale dont se plaignent les chemins de fer. Comme nous croyons en avoir fait justice précédemment, nous n'insisterons pas sur ce point. Cependant, qu'il nous soit permis de faire observer qu'à ce sujet les transports sur route ne sont pas dans un état d'infériorité tel qu'on doive leur faire jouer un rôle subalterne en ce qui concerne le trafic.

Suivant la nature du trafic à effectuer, la Commission a établi une distinction selon qu'il s'agira de voyageurs, de marchandises par wagons complets ou de détail. Pour les uns comme pour les autres, « le prix de revient doit toujours s'entendre de l'ensemble du trafic considéré »¹. A ce propos, on peut faire la remarque suivante. De deux choses l'une, ou le chemin de fer croira pouvoir maintenir ses tarifs, ou il sera obligé de les abaisser. Dans le premier cas, il est presque certain que, le plus souvent, le trafic lourd pourra, son prix de revient étant actuellement moindre que celui du chemin de fer, présenter des tarifs plus avantageux ; dans l'autre cas, on peut se demander à combien se montera alors le déficit des réseaux. Tout cela mène nécessairement à une lutte de tarifs. Mais il reste à savoir qui, des deux protagonistes, en sortira vainqueur sans dommage pour la collectivité.

Il ne faut pas davantage oublier que « cette estimation du prix de revient présentera de véritables impossibilités en ce qui concerne la répartition des frais généraux et des charges d'établissement et d'entretien des installations fixes ». C'est pourquoi nous ne sommes pas éloignés d'admettre qu'une pareille base d'estimation est à peu près

1. Article précité.

impossible en pratique. La base qui nous semble la meilleure au sujet du choix à faire entre les deux modes de transport, est la commodité plus grande offerte au public et dont il est le seul juge. Il n'est pas suffisant, en effet, de rechercher le prix de revient le plus bas. Faut-il encore lier ce point de vue à celui des commodités que présentent respectivement le rail et la route. La Commission a vu, dans la concurrence qui existe actuellement entre les chemins de fer et les transports routiers, un partage arbitraire du trafic. Nous avons déjà réfuté cette tendance qui n'est qu'une des formes de l'argument des réseaux, lorsqu'ils parlent de l'« anarchie de la route ». Le partage du trafic, créé par l'apparition du trafic routier n'a rien d'arbitraire en soi, puisqu'il est naturel en son essence et répond aux besoins des usagers. Aussi, trouvons-nous pour le moins curieux que la Commission, qui n'est, en somme, qu'une assemblée de fonctionnaires, se soit cru autorisée à émettre une telle prétention.

Toujours est-il que pour « supprimer la concurrence inutile », on a préconisé la création de Conférences régionales ou Comités locaux, dont nous avons eu l'occasion de parler précédemment. L'intervention de cet organisme pour résoudre les cas d'espèce qui lui seraient soumis, n'est d'ailleurs prévue que « si une entente directe entre les intéressés ne peut pas faire le partage du trafic ».

La composition de ces Conférences est proposée comme suit : un représentant du pouvoir central ; un représentant de la Défense Nationale ; un représentant technique du ou des départements intéressés ; un représentant des Chambres de Commerce ; deux représentants des usagers (conseillers généraux, entreprises de groupage et correspondants, Chambres d'Agriculture et d'Industrie) ; un représentant des grands réseaux ; un représentant des petits réseaux, un représentant des transporteurs automobiles.

Comme on le voit parmi les neuf membres composant la Conférence, il n'y a qu'un seul représentant des transports sur route. Quant aux usagers, la représentation de leurs intérêts n'est, en aucune façon, garantie par la présence des conseillers généraux. C'est un tort, croyons-nous,

de vouloir introduire la politique là où elle n'a que faire. Il est fort à craindre que ces réunions ne donnent lieu qu'à du « verbiage », et ne fassent naître que des querelles de clocher, dans lesquelles les préoccupations électorales prendront forcément le dessus. En définitive, le public ne sera pas consulté, et l'absence de ses représentants *directs*, autres que des politiciens de canton, au sein des Conférences régionales, ne tardera pas à être regrettée.

Les avis donnés par cet organisme pourront, cependant, d'après la Commission, être révisée par la suite. Mais quelle perte de temps avant d'arriver à un résultat qui ne pourra jamais être qu'un pis-aller.

Suivant le principe déjà admis, ce devra être le prix de revient total qui déterminera, toutes commodités égales, le choix à faire. Mais il semble bien que la raison déterminante en pourrait être plutôt les commodités plus grandes pour lesquelles le public serait disposé à payer en conséquence.

D'un autre côté, la substitution d'un service automobile à la voie ferrée, devra se faire, compte tenu de l'existence des points de remise et de livraison, établis par les chemins de fer et entre lesquels le public peut faire une expédition dans les délais prévus, à un prix connu. Ceci constitue une des seules propositions vraiment raisonnables de la Commission et nous ne pouvons que nous y rallier.

Il en est de même en ce qui concerne « le choix de l'entrepreneur : intérêt général ou local pour les chemins de fer, telle ou telle entreprise pour l'automobile.... Ce choix doit rester le plus possible libre..... ». A notre avis, cette liberté serait parfaite s'il était accordé au public de choisir le mode de transport qui lui convient le mieux. Mais, évidemment, les choses ne se passeront pas ainsi, d'après la Commission, car la phrase, citée plus haut, se termine par une restriction qui détruit, dans une grande mesure, la liberté promise : «.....dans le cadre des réglementations existantes ou de celles que les pouvoirs publics croiront devoir créer ». Si donc, nous reconnaissons que la commission a agi sagement en admettant le principe de la liberté, nous voyons,

en somme, que c'est là un leurre, puisque, à peine née, on veut l'étouffer par des mesures qui ne pourraient être que profondément étatiques.

Pour ce qui est de la tarification, la Commission a cru devoir émettre un avis dont le but visible est la recherche du meilleur moyen propre à détruire, dans l'avenir, toute sorte de concurrence. Cela n'empêche pas, du reste, que le caractère excessif de la réglementation des chemins de fer ne soit reconnu. A notre sens, c'est évidemment l'une des causes de l'abandon progressif du public dont ils se plaignent. Il est prévu que sur les relations où le chemin de fer disparaîtra, on devra étendre ses avantages, régularité et permanence de l'exploitation, publicité et application des tarifs, conditions d'acceptation du trafic, au service qui le remplacera et même aux autres services.

Autrement dit, continuation des efforts tendant à rendre impossible l'existence de ces services, en organisant à leur rencontre les mesures qui ont entraîné la désaffection du public à l'égard des chemins de fer.

La Commission a pensé que « la responsabilité pécuniaire de l'entrepreneur est la meilleure garantie contre les tarifs trop bas.... » Rien ne saurait être plus exact, mais cette responsabilité pécuniaire, dont la Commission a tant de souci pour les transports sur route n'existe pas, comme on sait, en ce qui concerne les chemins de fer. En conséquence, il est difficile d'admettre qu'en prétendant l'imposer aux autres, ces derniers se réservent de continuer à s'y soustraire.

Il est d'ailleurs reconnu que « toutes ces règles, au surplus, ne valent pas le régime de liberté tarifaire dont jouit l'automobile... et dont l'usager est le premier à profiter.... Sur les relations où l'auto disparaîtra, il faudra que le fer continue à offrir au public les avantages de cette liberté. ».

On peut, à ce propos, se demander en quoi celle-ci pourra consister et dans quelles limites, du moment qu'on a commencé à ne plus admettre qu'une seule sorte de transport; d'autre part, vouloir laisser la liberté de tarifs après la suppression de la concurrence, serait exposer le public à la plus odieuse des exploitations.

Ce n'est pas seulement à ce point de vue que l'on veut s'inspirer des avantages présentés par les transports sur route résultant de la concurrence dont ils sont le symbole. Dans cet ordre d'idées, on désirerait que le fer comprenne dans son service, « la prise et la livraison à domicile, simplifiée progressivement la grande diversité de ses tarifs et le présente au public sous une forme plus directement utilisable ». Bref, tout ce à quoi les chemins de fer ne jugaient pas utile de se plier quand ils exerçaient un monopole de fait, et qu'ils ont toujours pratiqué les transports automobiles en raison du jeu de la libre concurrence. Mais, il ne faudrait pas, après avoir été contraint de reconnaître la supériorité de celle-ci, prétendre en supprimer les avantages pour les autres tout en les conservant néanmoins à son profit exclusif.

La Commission a pensé qu'une certaine uniformité devait être le caractère primordial de la comparaison faite, dans chaque cas d'espèce, entre les prix de revient respectifs du chemin de fer et du poids lourd. A cette fin, elle a recommandé « la création d'une conférence permanente supérieure qui donne des directives et examine, du point de vue de l'homogénéité des décisions, les avis motivés donnés par les conférences, et, en cas d'appel contre l'un de ces avis, donne un avis motivé définitif ».

Beaucoup de questions sont susceptibles de se poser au sujet de cette conférence permanente supérieure. Tout d'abord, comment sera-t-elle composée ? Sans doute, de hauts fonctionnaires du ministère des travaux publics, de conseillers d'Etat et d'autres personnages plus ou moins officiels. Il faut croire que leur compétence est universelle, puisqu'ils peuvent composer en majeure partie toutes les conférences, quel que soit leur objet. Du moins, quand ils auront à prendre une décision, ils ne pourront statuer que sur des rapports des conférences régionales, sans rien connaître par eux-mêmes de la nature des besoins à satisfaire. Et de qui relèvera la conférence permanente supérieure ? Ce ne peut être que du ministère des Travaux publics. De tout cela, il résulte que cet organisme ne sera qu'étatique et administratif. Il nous

est donc impossible de nous rallier à une pareille conception, car l'ingérence de l'Etat en notre matière ne peut donner que les résultats constatés pour les chemins de fer, les postes et télégraphes, etc.

Par ailleurs, la Commission s'est préoccupée de trouver les moyens susceptibles d'assurer la mise en œuvre des avis exprimés par les conférences. La question ne se pose pas pour les transports sur route, en raison de la liberté de leurs services et de leurs prix. Mais deux mesures sont nécessaires en ce qui concerne les chemins de fer selon que leur trafic est supprimé ou maintenu. Dans le premier cas, « il faut que le chemin de fer obtienne, sous réserve de son concédant, le droit et les moyens de se conformer à cet avis ». Si, au contraire, il est décidé de réserver un trafic par fer, il faut que « le public vienne sans hésiter lui confier ce trafic ». Il est alors indispensable que « l'usager ait, à ce point de vue, autant de facilités que s'il s'agissait d'un service par automobile.... et qu'il retrouve dans le service maintenu tous les avantages du service écarté ». Constatation très exacte. Et si le public ne venait pas confier son trafic, que proposerait la Commission ? Il est regrettable qu'elle ait omis d'envisager cette hypothèse, qui n'est pas gratuite, tant est profonde et redoutable la malignité de la concurrence.

En résumé, la Commission voudrait donc que l'on permette aux chemins de fer, non seulement de ne plus assurer les services déficitaires, le poids lourd étant tout désigné pour les en soulager, mais encore consentir librement aux usagers les prix à percevoir. C'est décidément faire une belle part au rail.

Avant de terminer l'examen des avis émis par la commission, nous tenons à revenir sur certaines critiques d'ordre général que nous n'avons pu mentionner que sommairement et sur lesquels il importe d'insister un peu plus longuement.

Toutes les suggestions de la Commission tendent, manifestement, nous l'avons vu, à subordonner la route au rail, de manière que celui-ci trouve par celle-là un affluent

pour alimenter son trafic. C'est vouloir mettre le poids lourd sous la dépendance totale du chemin de fer; c'est, en somme, le mettre dans un état de servitude absolue. Mais, pourquoi s'efforce-t-on de ne voir dans le camion et l'autobus, que des frères inférieurs, des « parents pauvres » de la locomotive? Qu'est-ce qui le désigne pour cette infériorité? Cependant, le trafic lourd « paie », tandis que le fer « coûte ». Nous verrons un peu plus loin les raisons juridiques qui nous rendent sceptiques en ce qui concerne la possibilité d'une coordination réglementaire à base de contrainte. Quoiqu'il en puisse être dans l'avenir, la collaboration du rail et de la route ne pourra jamais donner des résultats féconds que si les deux modes de transport sont traités sur un pied de rigoureuse égalité, de manière à laisser à chacun la possibilité de rendre les services que sa nature intime, ses qualités, le mettent à même de rendre.

D'autre part, nous nous demandons si la Commission s'est rendue compte de ce que pourrait être le travail énorme des conférences régionales. En effet, « ces conférences donneraient, *relation par relation, pour chaque nature de trafic* : voyageurs, chargements complets, détail, leur avis motivé.... ».

Comme les relations de transport sont particulièrement nombreuses en France, on voit que la besogne des conférences régionales serait d'une complexité extrême. Que de verbiage, que de paperasses en perspective. Les rouages décentralisés de la machine administrative auraient, enfin, de quoi s'occuper, et il est plus que probable que les formalités bureaucratiques conçues par la Commission, viendront, en comblant des heures creuses jusqu'ici, leur laisser la possibilité de s'en donner à cœur-joie, de rapports, d'avis, de contre-avis, etc... Et pendant ce temps-là, les contribuables, tout en continuant à combler les douze millions quotidiens du déficit des réseaux, devraient attendre les résultats de ces travaux pour obtenir la satisfaction des besoins qui seraient révélés dans ces diverses « relations », sans parler du montant des frais auquel s'élèverait l'expérience.

Ce ne sont pas, du reste, les seuls griefs que l'on puisse

faire à ces conférences. « La nature de cet organisme relève de l'initiative gouvernementale »; en conséquence, il sera certainement imprégné d'étatisme et de « fonctionnarisme », qui constituent la double tare dont se meurent actuellement les chemins de fer. Certains croient légitimer l'ingérence de l'Etat dans les conférences régionales par le raisonnement suivant : « Le gouvernement a, en effet, à intervenir, et cela pour plusieurs raisons, notamment parce que les textes qui régissent les grands réseaux les placent, on le sait, dans un état de dépendance vis-à-vis du pouvoir concédant »¹. Cela est sans doute malheureusement trop exact en ce qui concerne les chemins de fer seuls, jusqu'à ce jour du moins. Aussi, sommes-nous au regret de devoir contredire M. Henry Lapierre en faisant remarquer que cette observation ne saurait s'appliquer aux transports routiers qui ne font pas l'objet de services concédés et qu'il n'est pas permis de réglementer comme tels. Ils n'ont pas dès lors à être soumis à un régime qui, ni en droit, ni en fait, n'est le leur, mais uniquement celui de la voie ferrée. Une analogie, qui n'est compréhensible que lorsque les deux termes en sont comparables, n'est donc pas de mise ici.

Le distingué président de l'Office central du Rail et de la Route a, toutefois, fait valoir un autre argument, puisqu'il continue ainsi : «et parce que les Commissions régionales prévues par les avis adoptés....., comprendront des représentants de l'Etat et des départements, et ne peuvent être constituées que par le gouvernement. La décision finale est donc entre les mains de celui-ci »². Ici, il nous semble bien qu'il y a une confusion entre la cause et l'effet. Ce n'est pas du tout parce que ces conférences sont composées de la sorte que l'Etat se doit de les contrôler. Mais, ce qui est tout autre chose, c'est pour permettre précisément l'ingérence étatique que l'on a pris soin d'installer, au sein des conférences régionales, des représentants de l'Etat et des départements. Dans quel but ? Afin d'éta-

1. Pour la coordination rationnelle des transports ferroviaires et routiers, par M. H. Lapierre (*Le Rail et la Route*, décembre 1932).

2. Même article.

blir, d'une manière détournée et sous un déguisement qui s'efforce d'être habile, le régime administratif de l'autorisation, auquel devront se soumettre, bon gré, mal gré, les transports sur route. On arriverait alors, sans recourir à l'intervention législative qu'exige l'état actuel de notre droit, ainsi que nous le verrons, à imposer une entrave apportée à la circulation par automobile et à l'exploitation de ce mode de transport.

Nous estimons qu'il serait, en conséquence, néfaste à tous les points de vue que l'Etat s'immisce de la sorte dans le problème de la collaboration du rail et de la route. Non seulement, cela constituerait une violation détournée de la loi, mais encore, et ce n'est pas là une mince critique, la main-mise du gouvernement sur les transports sur route, formerait la première étape de la concentration des transports, dont l'aboutissement fatal ne pourrait être que le socialisme d'Etat, en notre matière, avec toutes ses conséquences dont le déficit à en attendre ne serait pas la moindre.

Il est, du reste, une autre preuve que la mise en œuvre des avis de la Commission n'est nullement souhaitable. C'est qu'ils n'ont pas recueilli une adhésion unanime de la part des membres du Comité d'Etudes tripartite. En effet, M. Charles Blum, président de l'Union des Usagers des Véhicules Industriels, et M. Musnier, président de la Fédération Nationale des Transporteurs, se sont désolidarisés d'avance des textes pouvant être adoptés par la suite et ont donné leur démission. Pour quelles raisons des personnalités si marquantes du monde automobile ont-elles cru ne pas devoir continuer à participer aux travaux du Comité d'Etudes tripartite. MM. Blum et Musnier « n'avaient cessé de demander que le Comité entreprit une étude générale qui, seule, aurait permis, disaient-ils, de se rendre compte si un accord définitif est possible entre le rail et la route »¹. Sur le refus qui leur fut opposé, ils préférèrent se retirer. Cela n'a pas empêché le Comité de continuer ses travaux. Mais, nous pensons qu'il y eût en réalité d'autres

1. Même article.

raisons au départ de MM. Blum et Musnier. Quoi qu'il en soit, les représentants du Comité des transports publics automobiles devaient, par la suite, publier les observations ci-après relatives à l'avis de la Commission concernant la répartition du trafic entre le fer et la route et touchant les motifs de leur retrait :

« 1^o La dernière partie des travaux de la Commission porte sur un point intéressant la totalité des transporteurs dont beaucoup ne sont pas représentés; par exemple, les transports par eau, les transports par air, qui font totalement défaut et une grande partie des transports par route.

» 2^o L'étude de la répartition des transports, telle qu'elle est présentée, semble entraîner la modification des dispositions législatives ou réglementaires existantes.

» Cette question, ainsi qu'il a été déclaré à plusieurs reprises par les Présidents du Comité et de la Commission, n'était pas l'affaire de la Commission, ni du Comité, mais relevait des Pouvoirs publics.

» Si les représentants du Comité des transports publics automobiles sont partisans d'une autorisation basée sur les pouvoirs de police, c'est-à-dire sur la sécurité, ils se déclarent actuellement incompétents sur les modifications précitées nécessaires à l'application des propositions de la Commission.

« Dans ces conditions, les représentants du Comité des transports publics automobiles déclarent ne pouvoir donner leur adhésion aux conclusions du rapport sur la répartition du trafic, qu'autant qu'il est bien spécifié qu'il s'agit d'accords à intervenir entre les divers entrepreneurs de transports publics pour l'application des propositions de la Commission ».

SECTION III

UNE SOLUTION EXTREME A REJETER.

Nous avons adressé de nombreuses critiques aux réseaux ainsi qu'aux solutions proposées par eux ou en leur nom pour tâcher d'arriver à leur sauvetage dans leur lutte contre les nouveaux moyens de transport qui tendent à leur imposer un rôle, soit de second plan, soit parallèle dans les transports publics.

Mais l'impartialité, dont nous nous sommes fait une règle, nous fait un devoir d'adresser les mêmes critiques à une proposition de M. Marcel de Conynck aux termes de laquelle on devrait « déferer » la voie du chemin de fer et établir à la place un immense réseau d'auto-roules.

Si l'on envisage la recette totale des grands réseaux, le transport des voyageurs n'y entre que pour 22 %, la grande majorité d'entre eux, environ 92 %, ne circulant plus qu'en troisième classe. De plus, le parcours par billet n'atteint que 40 kilomètres en moyenne.

Cette distance moyenne de transport n'est que de 150 kilomètres pour les marchandises, qui constituent le principal élément du trafic par fer. Alors que les délais de la petite vitesse sont très longs, un camion pourrait facilement parcourir cette distance en trois heures.

En outre, il ne faut pas oublier qu'à l'inverse de ce qui a lieu pour les transports sur route, la majeure partie du personnel des Compagnies est sédentaire.

Si nous examinons maintenant le trafic journalier moyen du wagon de marchandises, nous constatons qu'il est environ de l'ordre de 200 tonnes kilométriques, tandis que le camion peut en donner aisément 1.000, à raison de huit

heures de marche, au lieu de vingt-quatre. On peut dire qu'un wagon de marchandises ne reçoit un chargement que trois fois par mois en moyenne.

Nous avons déjà répondu à l'argument par l'absurde émis par M. Javary. Voici un autre aspect de sa réfutation, par M. de Conynck. Une file de camions chargés à trois tonnes, distants les uns des autres de 100 mètres, et circulant à la vitesse de 60 kilomètres, fournit 3.000 tonnes à l'heure, c'est-à-dire 72.000 tonnes par jour. Contrairement à ce qu'on a prétendu, 240 camions de 5 tonnes ne seraient pas nécessaires pour remplacer un train de marchandises de 1.200 tonnes; 60 camions effectuant le trajet à quatre reprises pourraient suffire.

Il en est de même pour les transports des voyageurs que l'automobile peut assurer de manière aussi intense que le chemin de fer, à la condition de pouvoir disposer de voies réservées exclusivement au nouveau mode de circulation et ne comportant pas de croisements à niveau. Une file d'autobus espacés de 50 mètres, chargés de 25 voyageurs, et roulant à la vitesse de 60 kilomètres, pourrait assurer le transport de 30.000 personnes à l'heure.

Il serait donc conforme à l'intérêt général, d'après M. de Conynck, de transformer toutes les lignes de chemin de fer en auto-routes, ce qui doterait la France d'un incomparable réseau de 22.000 kilomètres d'artères où les poids lourds auraient la possibilité de circuler avec la plus grande commodité. L'auteur de cette idée entre dans des détails purement techniques au sujet des méthodes à employer et que nous n'avons pas à étudier ici. Enfin, il prétend que le coût de l'opération serait payé par le prix que l'on pourrait tirer de la vente des terrains et bâtiments dès lors sans usage, ainsi que de celle du matériel ferroviaire mis à la réforme.

Que penser de cette proposition? Elle est, nous devons l'avouer, séduisante au premier abord. Mais, sans faire état des difficultés d'ordre technique sur lesquelles nous ne saurions émettre d'avis, du point de vue juridique et financier elle est de nature à soulever actuellement les plus graves difficultés. En effet, les chemins de fer jouissent

d'une concession pour une durée déterminée et dont l'échéance est encore assez éloignée. Pour pouvoir « déferer » les voies du chemin de fer, il faudrait alors dénoncer les conventions de 1883 et de 1921, et frustrer le concessionnaire de son droit, ce qui ne pourrait avoir lieu que moyennant le paiement à son profit d'une grosse indemnité.

A l'inverse de ce qu'escomptait M. de Conynck, la réalisation de son ingénieuse conception coûterait ainsi fort cher à la collectivité, d'autant plus que les bâtiments et les terrains, sur lesquels il fonde de si grandes espérances financières, risqueraient d'être vendus à vil prix, comme il arrive toujours en pareil cas. Et les travaux d'art (tunnels, viaducs, ponts suspendus, etc.) pourraient ils, eux aussi, être utilisés par le nouveau réseau routier et dans quelle mesure ?

Mais la meilleure raison qui nous amène à repousser les propositions de M. de Conynck est que, malgré tous les inconvénients inhérents au contrat de concession, et ceux résultant de l'abus des formalités administratives, les chemins de fer rendent, cela ne peut faire de doute, encore de grands services. L'avènement de l'électricité n'a pas rendu le gaz inutile, et en admettant que demain, l'usage de l'avion se généralise, l'automobile continuera sans doute à connaître quand même un vif succès. Dans un autre domaine, la T. S. F. n'a pas nui au télégraphe Morse de nos pères, qui demeure toujours indispensable.

Le développement du progrès mécanique, sans cesse plus actif, n'entraîne pas nécessairement la disparition des engins par lesquels on satisfaisait précédemment aux besoins. Mais, en sens inverse, leur conservation ne doit pas être ménagée de manière à entraver le développement et la mise en œuvre des nombreux moyens propres à y pourvoir. Il faut éviter de soumettre ceux-ci aux mêmes conditions d'exploitation que les anciens procédés quand elles doivent aboutir à les mettre dans l'impossibilité de rendre les services que leur caractère naturel permet d'en attendre.

Toutefois, on est amené à se demander, en présence des

résultats financiers des réseaux, si, dans un avenir plus ou moins éloigné, on n'aurait pas, néanmoins, intérêt à mettre fin, de façon ou d'autre, à leur exploitation qui s'avère de plus en plus ruineuse. C'est alors que la proposition de M. de Conynck, actuellement d'apparence extrémiste, pourrait s'imposer comme une solution nécessaire et bien-faisante.

Retenons seulement pour le moment que, parmi les mesures ayant un certain rapport d'analogie avec cette conception, figure « la révision et la réduction du programme de constructions de lignes nouvelles¹ ». C'est, du reste, un point que nous reprendrons dans notre conclusion.

Nous croyons qu'il sera difficile de faire admettre, par les réseaux, la nécessité de supprimer ce qui est, mais dans l'ordre d'idées des propos de M. de Conynck, on pourra peut être obtenir d'eux de ne plus construire de nouvelles lignes. *Initium sapientiae, timor...*

1. Rapport de M. Fournier, p. 366.

TROISIEME PARTIE

INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE DE COORDINATION

TITRE I

MESURES LÉGISLATIVES ÉTRANGÈRES

Nous avons envisagé dans le chapitre précédent les diverses solutions proposées jusqu'à ce jour en France pour réaliser la coordination des chemins de fer et des transports sur route. Il faut bien l'avouer, aucune n'est entièrement satisfaisante, car il y a toujours à la base de chaque système, soit une tendance étatique très nette, soit une mentalité « fonctionnaire » indéracinable, quand ce ne sont pas les deux à la fois.

Comme nous nous sommes fixé, en entreprenant cet ouvrage, la recherche d'un moyen de collaboration entre le rail et la route, nous ne voulons pas y renoncer d'ores et déjà, sans avoir fait un ultime effort, malgré qu'elle se révèle d'une réalisation à peu près impossible par voie d'autorité. C'est pourquoi nous allons examiner à présent les mesures législatives adoptées à l'étranger, nous réservant, par la suite, de voir si l'on pourrait s'en inspirer utilement dans notre pays.

A cette fin, nous diviserons ce titre en trois sections, dont les deux premières seront réservées, l'une aux législations basées sur le régime de la concession, l'autre à celles

qui admettent le régime de l'autorisation. Voici en quoi diffèrent ces deux régimes, tous deux privatifs de liberté. « La *concession* est un contrat synallagmatique, comportant le plus souvent un privilège d'exclusivité et, en contre-partie, des clauses concernant l'exploitation. L'*autorisation* est un acte unilatéral de l'autorité administrative, accordant une occupation précaire et révocable du domaine public, et ne comportant généralement pas de clauses concernant l'exploitation.¹ » Ces deux modalités sont à opposer au régime de la *déclaration* qui implique le principe de la liberté, et pourrait être définie « un acte unilatéral de l'autorité administrative, accordant une occupation précaire et révocable du domaine public, et ne comportant généralement pas de clauses concernant l'exploitation »¹. Comme la France est le seul pays où une simple déclaration suffit pour l'exercice de la profession de transporteur public par automobiles, nous ne parlerons pas de ce régime, tout au moins pour l'instant.

Enfin, nous verrons, dans la troisième section, les enseignements que l'on peut tirer de l'examen des législations étrangères.

1. M. Vente, *Les législations européennes de transports par automobiles*, p. 2. (VII^e Assemblée générale technique, Strasbourg, juin 1933).

SECTION I.

LEGISLATIONS BASEES SUR LE REGIME DE LA CONCESSION

CHAPITRE PREMIER

ITALIE

En Italie, il y a tout d'abord deux décrets essentiels dont voici les principales dispositions :

1^o *Le décret royal du 21 octobre 1923*, qui porte :

Article premier. — Le droit d'exclusivité appartient aux entreprises subventionnées et peut éventuellement être accordé aux services concédés sans subvention.

Art. 6. — Les entrepreneurs autorisés à titre provisoire à organiser un service acquièrent un droit de préférence pour l'obtention d'une concession définitive et éventuellement d'une subvention, pourvu qu'ils tiennent une comptabilité régulière.

Art. 7. — Les concessionnaires ont un droit de préférence, à égalité de conditions, pour les lignes voisines de leur réseau.

2^o *Le décret royal du 9 décembre 1926*, dont il faut surtout noter les articles suivants :

Article premier. — Lorsqu'il y aura plusieurs demandeurs en concession on pourra procéder par voie d'adjudication sur soumissions cachetées avec offres de rabais sur

la subvention normale, ou offre de rabais sur les tarifs, dans le cas de concession sans subvention.

Art. 5. — Le droit d'exclusivité institué par l'article premier du décret du 21 octobre 1923 ne fait pas obstacle au droit pour le gouvernement de créer des services ayant un parcours commun avec le précédent, mais un terminus différent.

Par la suite, le ministre des Communications a institué, le 31 mai 1928, une Commission « chargée de résoudre, cas par cas, toutes les questions inhérentes à la concurrence que les nouveaux services automobiles permanents de grand tourisme, ainsi que les services provisoires, peuvent susciter au préjudice des chemins de fer de l'Etat, et d'examiner toutes les autres questions relatives, également, aux services automobiles, au sujet desquelles l'Inspection générale reconnaît, de temps en temps, la nécessité de consulter la Commission »¹.

Il avait été jugé nécessaire de prendre cette décision pour « résoudre en plein accord, entre la direction générale des chemins de fer et l'Inspection générale des chemins de fer, tramways et automobiles, toutes les questions de concurrence quelles qu'elles soient, que les nouvelles lignes d'automobile de grand tourisme, permanentes et provisoires, peuvent susciter, au dommage des chemins de fer de l'Etat¹ ».

Ce texte a été appliqué dans toute sa rigueur aux services pour voyageurs. Mais les transports de marchandises échappent pratiquement à l'obligation de la concession, car il n'est pas aisé d'établir le moment exact où il y a l'*itinéraire fixe* exigé par la loi, pour que celle-ci s'impose. En effet, d'après l'article 30 du décret royal du 7 mai 1922 : « Tous les services automobiles de n'importe quelle nature et de n'importe quelle durée, pourvu qu'ils aient un itinéraire fixe, devront être autorisés ou concédés par l'autorité compétente. »

1. ***, « La situation des chemins de fer à l'étranger et en France » (*Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1933).

Pour que le rail puisse lutter contre la route de manière efficace, le gouvernement italien a, par un décret du 13 mai 1929, donné aux chemins de fer de l'Etat l'autorisation de « participer à des entreprises revêtant le caractère de sociétés anonymes par actions afin de permettre l'acquisition et l'accroissement des transports par chemins de fer, ainsi que l'exploitation de services complémentaires et accessoires¹ ».

C'est en vertu de ces dispositions que l'administration des chemins de fer a créé, au mois de juin 1929, une compagnie auxiliaire dite « l'Institut National des Transports » (I. T. N.). Le capital de cet organisme d'un montant de 28 millions de liras, a été souscrit pour les 7/10 par l'administration des chemins de fer elle-même. L'objet de l'I. T. N. est d'accroître le trafic des chemins de fer et de donner aux expéditeurs certaines facilités, en contribuant à l'exploitation de tous les services accessoires du chemin de fer, afin de pouvoir concurrencer les entreprises automobiles, sauf le cas où elles s'entendraient avec la société auxiliaire.

Enfin, un décret du 31 décembre 1931 a autorisé le remplacement des chemins de fer par des transports automobiles. L'exploitation en peut être confiée soit à l'administration des chemins de fer de l'Etat, soit à l'industrie privée. Toutefois, sur les lignes à elles concédées, l'administration a le monopole du service. Ce décret a reçu une première application partielle à titre d'essai, pour les deux lignes de Guillanova à Teramo et de San-Benedetto à Ascoli.

Malgré toute la réglementation ainsi exposée, sans omettre une diminution assez importante des tarifs, le trafic des chemins de fer italiens s'est trouvé considérablement réduit depuis quelque temps.

En conséquence, leurs résultats financiers « ont été de moins en moins favorables au cours des derniers exercices. Le solde excédentaire est passé de 257 millions de liras en 1928-1929, à 97,7 millions en 1929-1930, puis à 10 millions

1. ***, Même article.

en 1930-1931, malgré un prélèvement de 104 millions sur le fonds de réserve. Cet excédent a fait face à un déficit de près de 200 millions de liras en 1931-1932. Au cours des trois dernières années, le solde de l'exercice s'est abaissé de 302 % »¹.

CHAPITRE II

ESPAGNE

Les textes qui régissent actuellement la matière sont le décret royal du 4 juillet 1924 et le règlement du 11 décembre suivant. Cette législation devait être modifiée les 22 février et 21 juin 1929, un nouveau règlement fut rendu le 22 juin de la même année. Le régime ainsi institué est celui connu sous le nom de « l'exclusivité », c'est-à-dire que « toute ligne de transports régulièrement établie avait la garantie que, tout autant que son exploitation répondrait aux besoins du trafic, aucun autre service de transport ne pourrait être établi sur le même parcours, ou sur tout parcours similaire à celui qu'elle desservait »².

Les services sont répartis en deux catégories : *réguliers* et *discrétionnaires*.

Les services réguliers qui constituent la classe A, sont concédés d'après les résultats d'un concours public. Ils comportent un itinéraire fixe et sont chargés de transporter gratuitement le personnel et les sacs de l'administration des postes. L'établissement de ces services nécessite le dépôt d'un cautionnement et l'envoi, à la chefferie

1.***, Même article.

2. M. Vente, « La réglementation des services automobiles de transport en commun en France et à l'étranger. — Une volte-face de la législation espagnole » (*Revue de l'Industrie des voies ferrées et transports automobiles*, juillet 1932).

des Travaux publics, d'une demande à laquelle doit être joint un mémoire descriptif de la ligne. Une publicité légale provoque alors un concours pour l'adjudication du service à créer, une enchère de préférence étant réservée à certains concurrents, notamment aux Compagnies de chemins de fer intéressées, à certaines catégories de concessionnaires de lignes de classe A, etc. La durée maximum des concessions est de vingt ans.

Les services discrétionnaires sont ceux qui ne présentent pas les conditions que nous venons d'énumérer. Ils comprennent deux classes : « Classe B. — Les services temporaires de voyageurs dont la durée, l'itinéraire et les horaires sont précisés lors de l'établissement de la concession ; Classe C. — Les services libres de voyageurs, non sujets à un itinéraire ni à des horaires précédemment fixés (taxis)¹ ». Ces services ne donnent lieu à aucun concours pour leur établissement, une simple requête suffit pour faire accorder la concession.

Il est à remarquer que cette réglementation devait se trouver en partie suspendue par la suite. On décida, en effet, de ne plus accorder de concession pour les services réguliers. D'autre part, on a reproché à ces mesures d'être la cause du déficit des chemins de fer, par l'extension qu'elles permettraient aux transports routiers. Un projet d'abrogation a donc été conçu par M. don Alvaro Albornoz, à ce moment Ministre des Travaux publics, et présenté par lui devant les Cortès de 6 octobre 1931, pour plusieurs motifs, dont voici, à notre sens, le principal :

« Les difficultés créées par le dit décret royal du 4 juillet 1924 ont contraint à édicter une multitude de textes explicatifs et complémentaires, formant dans leur ensemble une législation touffue, dont l'explication soulève des difficultés presque insurmontables. C'est pourquoi il faut abroger toutes les réglementations en vigueur et établir un nouvel organisme qui, par motif de simplification, sera habilité à la fois pour délivrer des autorisations et inspecter les services ».

1. *Revue de l'Industrie des voies ferrées et des transports automobiles*. Même article.

Ce projet de loi comportait toute une série de mesures ; nous n'en citerons que les plus importantes :

Article premier. — Tous les services publics de transport sur route devront faire l'objet d'une autorisation.

Art. 2. — Les services de transports publics se classeront en cinq catégories :

a) Services à itinéraires et arrêts fixes pour voyageurs marchandises, assurant gratuitement les transports postaux ;

b) Les mêmes, sans la gratuité pour les transports postaux ;

c) Services à itinéraires fixes, mais à horaires irréguliers, pour voyageurs et marchandises ;

d) Services de petites voitures dites « taxis » pour voyageurs seulement ;

e) Services à itinéraires et horaires variables pour marchandises seulement.

Art. 12. — Elles (les autorisations) ne comporteront aucune exclusivité, un nombre illimité de services pouvant être autorisés sur le même parcours.

Art. 13. — Pour obtenir le brevet d'autorisation, il faudra justifier du paiement des impositions d'un trimestre et d'une inspection préalable de l'ingénieur industriel sur les conditions de confort et de sécurité des voitures. Cette inspection sera renouvelée trimestriellement.

Ar. 15. — Observation des horaires.

Art. 16. — Le permissionnaire sera soumis aux prestations financières suivantes :

1° Dépôt d'un cautionnement ;

2° Patente d'entrepreneur de transport ;

3° Redevance pour l'entretien des routes ;

4° Frais de contrôle ;

5° Impôt sur les recettes des transports ;

6° Droit de timbre sur les billets.

Art. 19. — Les tarifs appliqués seront ceux fixés sur la production du permissionnaire par le service du contrôle au moment de l'octroi de l'autorisation. Ils ne devront pas être inférieurs aux limites suivantes :

Voyageurs : quinze, onze et sept centimos par kilomètre, suivant les classes.

Marchandises : quarante centimos par tonne et par kilomètre.

Art. 22. — Les lignes seront réparties par les service du contrôle en lignes *parallèles* et lignes *normales* aux voies ferrées.

Les *parallèles* subiront une surtaxe de 20 % sur les redevances d'entretien des routes.

Les *normales* bénéficieront, au contraire, d'une réduction du maxima édicté à l'article 19 et comporteront les limites inférieures suivantes :

Voyageurs : douze, huit et cinq centimos par kilomètre, suivant les classes;

Marchandises : trente centimos par tonne et par kilomètre.

Art. 23, 24, 25. — Enoncé des sanctions — définition des fautes graves — cas où la déchéance est encourue — conséquences de la déchéance.

Art. 29. — Sont annulés, sans droit à aucune indemnité, les concessions de toutes classes accordées antérieurement à la présente loi sur les transports automobiles routiers.

Mais les concessionnaires protestèrent de façon unanime, ce qui fit que le projet resta en suspens. Ce ne fut que le 17 juillet 1932 que le gouvernement Espagnol convoqua une conférence nationale des transports terrestres, afin de déterminer les lignes générales d'un projet de statut juridique et fiscal des transports sur route et de fixer les bases de leur coordination avec les transports par voie ferrée. La conférence a estimé, dans son rapport, qu'il était indispensable, pour atteindre ces objectifs :

1° de modifier les textes législatifs régissant les chemins de fer.

2° d'établir un statut juridique et fiscal des transports sur route;

3° d'attribuer rationnellement le trafic;

4° de répartir équitablement l'impôt entre le rail et la route.

On a conçu une distinction entre les services analogue à celle de l'article 22 du projet de loi du 6 octobre 1931. Ils seront classés en services affluents et parallèles ou con-

currents, par rapport au chemin de fer. Ces principes s'appliqueront également aux transports des voyageurs et des marchandises. Le régime auquel ils seront soumis sera celui de la concession ou de l'autorisation, suivant qu'ils présenteront un caractère permanent ou temporaire. Enfin, les chemins de fer jouiront d'un droit de priorité pour l'exploitation de ces services, ce qui entraînera pour eux la possibilité de modifier les services des gares et des trains.

CHAPITRE III

HONGRIE

La loi hongroise de 1930 fixe le statut des entreprises de transport de voyageurs ou de marchandises et s'applique même aux entreprises assurant le transport des voyageurs par location de véhicule. Ce texte soumet l'établissement d'un service de transports sur route à l'octroi d'une concession, mais prévoit des dispositions pour préserver de toute atteinte l'équilibre financier des voies ferrées et des services de navigation. Nous n'en avons retenu que les articles suivants :

Articles 3 et 5. — Les transports locaux de marchandises à l'intérieur d'une ville ou d'une commune sont libres.

Toutefois, si ces transports peuvent influencer sur des lignes régulières d'un territoire voisin, leur autorisation relève du Ministre du Commerce.

Article 6. — La délivrance de la concession ne doit pas avoir lieu si elle n'est pas motivée par un besoin de l'économie générale et si elle doit constituer une concurrence dommageable pour les chemins de fer, les services de navigation et les transports routiers préexistants.

Article 8. — La concession peut être accordée au maximum pour une durée de dix ans et peut être prolongée d'une durée égale.

Article 17. — Pour l'octroi d'une concession, un droit de préférence peut être exercé dans l'ordre ci-après par :

a) les chemins de fer et services de navigation intéressés;

b) la poste royale hongroise;

c) les filiales desdites administrations;

d) les communes intéressées;

e) les institutions de bienfaisance, s'il s'agit de transports de malades.

Article 19. — L'exclusivité est assurée soit pour les services d'autobus, soit pour les lignes de transport de marchandises sur le parcours défini à la concession.

Il ne peut y avoir un concessionnaire unique que pour l'organisation du transport à l'intérieur d'une ville ou d'une commune, mais non pour un district ou une province.

Si un concessionnaire ne donne pas satisfaction, l'exclusivité lui est retirée.

Article 20. — Le ministre du Commerce peut réduire la zone d'action des services occasionnels pour éviter qu'ils ne nuisent au trafic d'une voie ferrée, d'une ligne de navigation ou d'un service automobile régulier.

Article 21. — Il est loisible d'accorder une concession qui ait un parcours commun avec une concession préexistante, mais les intérêts de ladite concession doivent être sauvegardés.

Article 22. — La concession est incessible, mais elle se transmet par héritage à la veuve ou aux enfants du titulaire.

Articles 36 et 37. — Le fait d'exploiter sans concession ou de dépasser les limites de sa concession est puni d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre la durée d'un mois. En cas de récidive dans les deux ans, la peine est de quinze jours à deux mois. Pour les infractions plus légères, la peine est une amende pouvant aller jusqu'à 200 pengos.

L'autorité concédante est, d'après l'étendue de la ligne, soit l'Etat, soit la municipalité.

Il est prévu qu'une concession est susceptible d'être

retirée, sauf indemnité, si une ligne de chemin de fer desservant le même parcours vient à être ouverte au public.

Enfin, le cahier des charges de la concession règle le service de manière détaillée (obligation d'employer des véhicules construits par l'industrie nationale, montant de la redevance spéciale due pour l'entretien des routes, etc...).

Signalons, en passant, qu'une disposition semblable à celle contenue dans les articles 36 et 37 de la loi de 1930 existe dans « la loi polonaise du 14 mars 1932 dont les obligations s'imposent à peine de 3.000 zlotys ou de détention jusqu'à trois mois. Toutefois, la concession n'est requise que pour les transports dépassant les limites d'une commune¹.

CHAPITRE IV

AUTRICHE

La mise en service de lignes automobiles est régie par les dispositions de la loi fédérale du 3 octobre 1931, dont nous extrayons les passages les plus marquants :

Article premier. — Toute ligne périodique de transport de personnes ou de marchandises requiert une concession, si elle dépasse les limites d'une commune.

Est périodique un transport qui dure pendant plus de quatre semaines et relie les mêmes localités au moins une fois par semaine.

Article 3. — La concession ne doit pas être accordée au préjudice d'une voie ferrée, d'une ligne de navigation ou d'un service de transport routier, à moins que ces entreprises ne donnent pas satisfaction aux besoins du trafic.

Art. 4. — A peine de nullité le pouvoir concédant doit procéder à une consultation préalable du service des Pos-

1. M. Vente, *Les législations européennes de transports par automobiles*, p. 2.

tes, du service des chemins de fer et des communes intéressées.

Art. 5. — Si le service des Postes ou le service des chemins de fer déclarent vouloir exercer un droit de préférence, la concession est à refuser.

En cas contraire, un droit de préférence peut être exercé par une entreprise de transports routiers qui a un parcours commun avec la ligne projetée. S'il y a compétition entre deux entreprises existantes, la priorité est donnée à celle qui effectue le plus grand nombre de kilomètres sur le parcours en question.

Art. 7. — La concession peut être accordée pour 25 ans.

Art. 8. — Si la concession d'une ligne n'est pas renouvelée, le nouveau titulaire doit reprendre la part de matériel roulant afférente à son exploitation. Cette obligation ne s'étend pas aux voitures achetées moins de trente mois avant l'échéance.

Art. 10. — Le concessionnaire est tenu :

- a) d'assurer le trafic prévu;
- b) de transporter tous les voyageurs et colis, sauf empêchements qui ne soient pas de son fait;
- c) de respecter les tarifs et délais homologués;
- d) de transporter gratuitement les lettres, et, suivant un tarif à convenir, les colis postaux.

Art. 12. — La concession est transmissible par héritage.

Art. 25. — Les infractions à la présente loi entraînent une amende pouvant aller jusqu'à 1.000 schillings ou un emprisonnement pouvant aller jusqu'à quatre semaines.

Si le concessionnaire ne se soumet pas aux obligations de l'art. 10, la concession peut être retirée.

En outre, la loi a admis qu'il était nécessaire de respecter les situations acquises, en prévoyant des mesures transitoires. Elle a rendu plus aisée la procédure des demandes de concessions, pour les entreprises existantes. Le droit de préférence du chemin de fer ou de la poste ne peut être exercé à leur encontre.

CHAPITRE V

TCHECOSLOVAQUIE

Les transports automobiles sont soumis à une loi récente, du 23 décembre 1932.

Une entreprise peut obtenir une concession à la condition d'exécuter des transports réguliers ou irréguliers de personnes et de marchandises, et seulement s'ils sont effectués à titre professionnel et au moyen d'auto-camions.

Il est admis que les transports sont réguliers quand on peut compter qu'ils se renouvelleront. Les transports irréguliers ne sont autorisés qu'à l'intérieur d'un rayon déterminé.

La loi impose aux entreprises demandant la concession de prouver la nécessité des transports envisagés. Il faut, de plus, que la concession ne lèse aucun intérêt public. En outre, une concession ne peut être accordée qu'au cas où les routes dont il s'agit sont construites et entretenues pour pouvoir supporter le trafic. Les concessions sont accordées pour une durée maximum de 15 ans, l'autorisation étant incessible. L'obligation de s'assurer est également prévue.

Le concessionnaire est obligé de rédiger un règlement des transports et de le publier.

Dans la deuxième partie de la loi se trouve la disposition suivant laquelle les chemins de fer ou l'administration des postes ont un droit de préférence en ce qui concerne les demandes de concessions.

La troisième partie comprend les règles de procédure. Les autorités compétentes pour délivrer les concessions sont : l'autorité de district, l'autorité nationale ou le ministère pour l'Industrie, le Commerce et les Arts et Métiers. Lorsqu'il existe des dissentiments à propos de la nécessité de nouveaux transports, c'est au ministère précité, d'accord avec celui des Postes et Chemins de Fer, qu'il appartient de décider en dernier ressort.

La quatrième partie édicte des amendes. Elles se montent de 1.000 à 5.000 couronnes quand les transports sont effectués sans concession. En cas de violation de ses devoirs, le concessionnaire peut se voir infliger des amendes variant entre 100 et 250 couronnes.

La sixième partie traite des dispositions transitoires.

La septième partie contient les dispositions financières.

La loi du 23 décembre 1932 a été complétée par un règlement d'administration publique du 16 février 1933, qui renferme principalement des mesures de police.

CHAPITRE VI

SUISSE

La loi fédérale du 2 octobre 1924 a donné à l'Administration des Postes le droit exclusif d'assurer les services réguliers de transport des voyageurs par route. A cet effet, la Direction générale des postes accorde deux types de concessions :

Concessions A d'une durée de dix ans pour les services ordinaires. Elles ne sont données qu'après consultation de l'Administration des chemins de fer et de diverses autorités. Ces concessions du type A sont la cause de nombreuses obligations incombant au concessionnaire. Celui-ci est soumis « à la loi sur la responsabilité civile des chemins de fer, des bateaux à vapeur, et des postes et à la législation fédérale réglementant la durée du travail dans l'Administration des postes »¹.

Concessions B, valables pour un an et qui sont accordées aux entreprises effectuant des transports touristiques.

En ce qui concerne les marchandises, la loi du 1^{er} janvier 1933, réglemente la police du trafic, les heures de travail, l'assurance obligatoire et édicte des dispositions sur le

1. ***, Article cité.

poids et la dimension des véhicules, leur chargement, la vitesse, ainsi que des mesures de protection du personnel, etc... Mais cette loi est pour ainsi dire muette relativement à la question de la concurrence occasionnée aux chemins de fer et aux solutions susceptibles de la restreindre.

Sans attendre l'entrée en vigueur d'une réglementation officielle, les Chemins de Fer Fédéraux ont tenté d'établir une liaison du rail et de la route. A cette fin, ils ont créé, en 1926, une « filiale, la S. E. S. A. (Suisse-Express, Société anonyme), au capital de 1 million de francs suisses, dont ils souscrivaient 90 % environ, le surplus étant couvert par des Compagnies de chemins de fer privées »¹.

La S. E. S. A. s'occupe exclusivement du trafic des marchandises. Son champ d'activité s'étend à un triple domaine. Dans ses attributions rentre, tout d'abord, l'organisation de services complémentaires en prolongement de la voie ferrée; elle négocie les conventions de transport avec les expéditeurs de marchandises; elle dirige, enfin, l'établissement des services de remplacement parallèles à la voie ferrée. « Elle s'est efforcée également d'étendre, le plus possible, le réseau de ses services réguliers à la livraison à domicile, à tarifs uniformes, qui sont soumis aux dispositions du droit ferroviaire, en ce qui concerne la responsabilité »¹.

Dans le but de transformer les services des expéditions partielles par chemins de fer, la S. E. S. A. s'est, par ailleurs, livrée à des études approfondies qui l'ont menée à proposer la création d'une société dénommée « A. S. T. O. » (Auto-Stuckgut-Transport-Organisation)².

L'idée de base de cette société est que, dans un rayon de vingt-cinq à trente kilomètres, le trafic par expéditions partielles doit s'effectuer de manière plus avantageuse par la route que par le rail. En outre, afin d'accélérer le transport par fer des marchandises, il est un moyen bien simple qui consiste à fermer les petites stations au service des expéditions partielles. On ferait certainement ainsi des

1. ***, Même article.

2. Transports d'expéditions partielles par automobiles.

économies qui pourraient servir à couvrir les dépenses supplémentaires causées par le service des camions automobiles. « Ceux-ci effectueraient, à côté des transports parallèles au rail, des transports à destination des localités environnantes ne possédant pas de station de chemin de fer, et étendraient ainsi la zone des services à domicile. Tous ces résultats contribueraient à palier les effets de la concurrence des entreprises automobiles »¹.

La direction des Chemins de Fer Fédéraux, après avoir examiné attentivement les propositions de la S. E. S. A. a voulu faire un essai pratique du service d'A. S. T. O. sur le parcours Winterthour-Frauenfeld-Romanshorn (56 km.).

Dans le même ordre d'idées, « l'administration étudie aussi l'utilisation à titre d'essai, de camions automobiles pour la desserte des localités se trouvant dans les environs des grands centres de trafic. D'autre part, la S. E. S. A. et les services techniques des chemins de fer fédéraux, suivent toujours avec attention le problème des containers¹».

Cependant, la tendance, en Suisse, s'accroît de plus en plus à répartir le trafic qui devait être partagé entre les deux modes de transport suivant leurs aptitudes particulières, c'est-à-dire d'après le principe : les transports à longues distances au chemin de fer, ceux à courtes distances à l'automobile. Aussi, les chemins de fer ne tardèrent-ils pas à entrer en pourparlers avec les entreprises pouvant être immédiatement frappées par l'éventualité de restrictions apportées au transport des marchandises, afin de pouvoir examiner, d'accord avec elles, la possibilité de préparer au sujet de la coordination du rail et de la route, en tenant compte du principe précité, un programme législatif commun. Les négociations, commencées au début de 1933, ont abouti, au mois de mai de la même année, à l'élaboration d'un avant-projet de « loi fédérale réglant le transport des marchandises et d'animaux sur la voie publique au moyen de véhicule automobiles. »

Le nouveau régime, qui repose sur le système des concessions, assure, par la création d'une société coopérative

1. ***, Même article.

groupant tous les concessionnaires, la coordination des chemins de fer et de l'automobile. Dans cette coopérative, les chemins de fer auront la moitié des droits, les intéressés de l'automobile un quart et les groupes économiques le dernier quart.

N'est pas soumis à la concession le trafic dans les limites du territoire communal ou à des distances ne dépassant pas dix kilomètres, mesurés par la route.

Le projet prévoit deux types de concession : la concession A, d'une durée de dix ans, pour le voiturage de marchandises et d'animaux de tout genre, et la concession B, pour le voiturage d'objets de déménagement, de meubles et d'autres marchandises, pour le transport desquels le véhicule automobile offre des avantages techniques particuliers. La concession A est accordée pour des régions déterminées, et peut être limitée à certains parcours ou aux transports entre certaines localités.

Cela conduit à incorporer dans le système le service de l'A. S. T. O. qui aura son plein épanouissement dans une zone de dix à trente kilomètres; toutefois, l'organisation nouvelle présente, avec ce service, cette importante différence qu'on pourra transporter par véhicule automobile, dans la petite zone, non seulement les expéditions partielles, mais encore les chargements par wagons complets.

L'avant-projet de loi prévoit que la coordination se fera soit par entente directe, soit, à défaut, par ordonnance du Conseil Fédéral. Dans les deux cas, il faut que l'incorporation des bénéficiaires de la concession A dans le nouveau système ait pour effet de développer le service de porte à porte. D'autre part, les transports à longue distance retourneront, sauf exception, au rail.

Il a été aussi prévu certaines dispositions relatives aux tarifs, les transports routiers exécutés en vertu de la concession A, à la place des chemins de fer ou conjointement avec eux, étant soumis à des tarifs fixés conformément à la législation sur les chemins de fer.

Le contrôle est organisé, ainsi qu'un système de recours devant divers organismes pouvant aller jusqu'au tribunal administratif et au conseil fédéral.

Enfin, des dispositions transitoires établissent le principe d'une indemnité à verser aux entreprises ne recevant pas de concession, mais refusent cette indemnité à celles fondées ou développées après le 1^{er} janvier 1933. Les entreprises ayant un trafic privé pourront se charger de transports pour des tiers pendant trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, dans la mesure où elles le pratiquaient auparavant.

En même temps que le projet de loi, un projet de convention a été rédigé, renfermant, entre autres, des détails sur la façon dont la nouvelle Sesa (coopérative) devra organiser la coordination et le partage du trafic.

Pour leurs prestations, la coopérative alloue, aux titulaires des concessions A, des indemnités calculées en raison des types de véhicules, des kilomètres-voiture et des conditions topographiques. En outre, l'obligation de transporter incombe à la coopérative vis-à-vis de ses clients, mais seulement si une telle obligation doit être assumée aux titulaires de la concession A.

Le projet de loi sur le partage du trafic ne semble pas devoir impliquer une modification de la constitution, et l'on estime que les articles 26, 34^{ter}, 36 et 37^{bis}, peuvent fournir la base constitutionnelle indispensable.

SECTION II

LÉGISLATION ADMETTANT LE RÉGIME DE L'AUTORISATION

CHAPITRE PREMIER

BELGIQUE

Le premier texte rendu en la matière a été la loi du 15 septembre 1924, soumettant au régime de la concession tout service régulier de transport de voyageurs par autobus ou autocars. L'octroi de la concession se trouvait dépendre de l'avis préalable de la société des chemins de fer, à laquelle une indemnité était accordée si la ligne concédée devait lui causer un préjudice. Toutefois, en raison de la définition des « services réguliers », la loi demeurerait inapplicable à un grand nombre de transports.

Depuis, une loi du 21 mars 1932 a été promulguée « portant révision de la législation sur les services publics d'autobus et d'autocars », dont voici les passages les plus importants :

Article premier. — Sont considérés comme services publics temporaires ou permanents d'autobus et d'autocars, pour l'application de la présente loi, les transports de personnes organisés sur routes par véhicules automobiles ou à traction mécanique indépendante ne circulant pas sur rails et qui réunissent les conditions ci-après :

a) Lorsque des places sont louées à quiconque se présente pour les occuper, quel que soit le lieu où s'effectue la réunion de ces personnes, que le paiement du prix de

transport se fasse suivant un tarif fixe ou qu'il puisse donner lieu à un arrangement de gré à gré;

b) Lorsque le service est effectué entre des localités ou endroits désignés par l'exploitant, même si les départs ne sont pas annoncés ou si les départs ne se font pas aux jours et heures annoncés.

Le service est considéré comme temporaire lorsqu'il est organisé pour une durée maximum de trois mois.

Dans tous les autres cas, le service est considéré comme permanent.

Ne sont pas considérés comme services publics temporaires ou permanents et ne tombent pas, par conséquent, sous l'application de la présente loi :

1° Les services organisés par un employeur à l'usage exclusif de son personnel ou de sa famille;

2° Les services organisés à l'occasion d'événements imprévus ou pour suppléer à l'insuffisance momentanée ou à la suspension provisoire ou accidentelle de services publics de transports.

Les services organisés dans les circonstances prévues sous 2° ne peuvent continuer au delà de la durée des événements qui les ont justifiés.

Art. 2. — Il est défendu d'établir un service public temporaire ou permanent sans autorisation délivrée conformément à la présente loi.

Les services publics temporaires sont autorisés, sans autre formalité préalable, par le collège des bourgmestre et échevins, la députation permanente ou le roi, selon qu'ils ne doivent pas dépasser le territoire d'une ou de deux communes contiguës, de la province ou qu'ils s'étendent sur le territoire de plus d'une province.

Une autorisation temporaire ne peut être accordée pour un parcours déjà desservi en totalité, ou dans sa majeure partie, par un service de transport régulièrement concédé, ou autorisé, qu'en vue d'un trafic exceptionnel que l'exploitant de ce service régulier n'est pas en mesure d'assurer.

Les services permanents sont autorisés quelle que soit la nature de la voirie parcourue.

a) Par les conseils communaux, lorsqu'ils ne doivent pas dépasser le territoire de la commune;

b) Par la députation permanente du conseil provincial, lorsqu'ils doivent emprunter le territoire de plus d'une commune dans la même province;

c) Par le roi, lorsqu'ils s'étendent sur le territoire de plus d'une province.

En attendant le résultat de l'enquête légale, le Ministre des Transports peut délivrer une dispense provisoire d'une durée maximum de six mois.

Art. 4. — Toute autorisation d'établir un service permanent sera précédée d'une enquête par le pouvoir autorisant, portant notamment sur l'utilité, l'itinéraire et le taux des tarifs.

Les modalités des enquêtes seront arrêtées par le roi.

L'autorisation ne peut être accordée que pour une durée de vingt années au plus.

Art. 5. — Les actes d'autorisation stipulent les obligations imposées aux exploitants dans l'intérêt des services publics.

Ces actes ne peuvent contenir aucune clause empêchant les pouvoirs compétents de délivrer des autorisations pour l'établissement de services concurrents, si l'intérêt public en justifie l'octroi.

Ils réservent à ces pouvoirs le droit de retirer l'autorisation avant l'expiration du terme et de fixer les conditions du retrait.

Art. 6. — L'autorisation de services permanents est assujettie à une adjudication publique préalable dont les modalités sont arrêtées par le roi.

Toutefois, semblable autorisation peut être accordée sans recours à l'adjudication publique aux conditions fixées par le roi :

1° S'il s'agit de lignes suburbaines et interurbaines, à l'exploitant d'un service public de transport de personnes, régulièrement concédé ou autorisé, qui dessert la majeure partie des localités importantes à desservir par ce service;

2° S'il s'agit de lignes urbaines, à l'exploitant d'un service public de transport de personnes, régulièrement

concéder ou autorisé, qui assure déjà la majeure partie du trafic que le nouveau service se propose d'assurer;

3° Pour proroger l'exploitation d'un service permanent existant, ayant donné satisfaction.

Est assimilé à l'exploitant d'un service public de transport de personnes, régulièrement concédé ou autorisé, celui qui a obtenu la concession ou la prise en considération comme voie ferrée ou tramways d'une ligne que les circonstances n'ont pas encore permis de construire.

Pour bénéficier de la prorogation prévue au 3° ci-dessus, l'exploitant devra introduire sa demande au cours des deux années qui précèdent la dernière année de son exploitation.

Une décision devra intervenir dans les douze mois de la réception de cette demande par le pouvoir autorisant.

Art. 7. — Les règlements de police relatifs à l'exploitation des services publics, temporaires ou permanents sont arrêtés par le roi.

Les infractions à ces règlements seront punies d'un emprisonnement d'un jour à huit jours et d'une amende de 5 francs à 200 francs ou d'une de ces peines seulement.

L'exploitation sans autorisation de services temporaires ou permanents de véhicules automobiles ou à traction mécanique indépendante, tombant sous l'application de la présente loi, sera punie des mêmes peines, sans préjudice aux dommages-intérêts, s'il y a lieu.

En cas de récidive, l'exploitation sans autorisation sera punie d'une peine qui ne pourra être inférieure au double de la peine prononcée antérieurement du chef de la même infraction.

Art. 11. — La loi du 15 septembre 1924 sur les services publics et réguliers d'autobus est abrogée.

Art. 12. — La société nationale des chemins de fer belges peut être autorisée à établir, et, éventuellement, à exploiter des services de transports automobiles sur routes. Elle est également autorisée à prendre des intérêts dans de pareils services.

Toutes dispositions inscrites dans les lois des 11 août 1924 et 20 juillet 1927, relativement au droit de préférence

accordé à la société nationale des chemins de fer vicinaux et aux obligations imposées à cette société pour la réfection des routes sont abrogées.

Art. 13. — L'Etat, les provinces et les communes peuvent assujettir les exploitants des services publics permanents au paiement de redevances.

Ces redevances, calculées suivant le nombre de kilomètres parcourus, seront réparties entre les communes, les provinces et l'Etat sur la base de distance parcourue sur la voirie de chacun de ces trois pouvoirs.

L'Etat pourra en outre stipuler, le cas échéant, une redevance spéciale au profit de la Société nationale des chemins de fer belges et de la Société nationale des chemins de fer vicinaux.

Certaines de ces dispositions visent plus particulièrement la Société des chemins de fer. Il en est ainsi de l'article 6, paragraphe 2, 2^o ...; de l'article 7, paragraphe 3; de l'article 12, paragraphe 1; et de l'article 13, paragraphe 3. Mais, contrairement à ce qu'on a prétendu, il n'existe plus de droit de préférence au profit du chemin de fer, comme cela résulte de l'article 12, paragraphe 2.

Il est à remarquer que cette législation ne s'occupe que du transport des voyageurs et laisse en dehors de son champ d'application celui des marchandises.

Disons enfin que « les résultats financiers de la Société nationale des chemins de fer belges ont été fortement affectés par la crise. Le produit net qui s'était maintenu à un niveau important jusqu'en 1930 (479,9 millions de francs en 1929) et (320,2 millions de francs en 1930) est tombé brusquement à 66,8 millions de francs en 1931, accusant une réduction de 86,08 % par rapport à 1929 et de 79, 13 % par rapport à 1930. En 1932, la réduction s'est fortement accentuée et la baisse a atteint 152,6 % par rapport à 1930 et 352,2 % par rapport à 1931 »¹.

1. ***, Article cité.

CHAPITRE II

GRANDE-BRETAGNE

Deux lois régissent les transports routiers dans ce pays. La première est venue édicter les conditions dans lesquelles les compagnies de chemins de fer peuvent en effectuer. La seconde forme, pour ainsi dire, un code général des transports routiers.

Tout d'abord, le *Railway Road Bill* de 1928 accorda aux Compagnies de chemin de fer le droit d'effectuer des transports automobiles. Cela fut réalisé soit directement, soit sous la forme de contrats avec les transporteurs, ou de participations financières dans d'importantes entreprises. Le résultat le plus immédiat a été de donner la possibilité aux Compagnies de chemin de fer, par l'usage de services de substitution, de supprimer, ou, pour le moins, de fermer un grand nombre de gares au trafic voyageurs.

Vint ensuite le *Road Traffic Act* du 1^{er} août 1930, comprenant cent vingt-trois articles. En dehors des règles générales qui devaient s'appliquer à tout véhicule automobile (construction du véhicule, permis de conduire, vitesse, assurance, etc.) la loi ne soumettait à une réglementation spéciale que les transports commerciaux de voyageurs. Les propriétaires d'autobus ou d'autocars ont été obligés, par ce texte, à prendre, à partir du 1^{er} avril 1931, une *licence de service public* pour chacun de leurs véhicules en circulation; pour l'examen des demandes, le territoire britannique est divisé en treize zones de trafic, placées chacune sous le contrôle de trois commissaires à la circulation. Les licences ne peuvent être délivrées que sur présentation d'un *certificat d'aptitude*, remis par un fonctionnaire qualifié. L'octroi d'une licence ne peut être fait qu'à la suite d'une instruction tenant compte de l'état des routes et des besoins de la région, et afin qu'il ne soit pas créé de services inutiles, en prenant en considération tous les moyens de transport qui existent déjà. En outre, les

véhicules sont soumis à des visites périodiques auxquelles procèdent des fonctionnaires spéciaux chargés de vérifier leur état de marche.

Toutefois, cette réglementation présentait la sérieuse lacune de laisser entièrement de côté le transport des marchandises par camions. C'est pourquoi le Ministre des Transports, M. Pybus, faisant siennes les suggestions de la « Commission Royale », instituée en 1930, créa en mars 1932, un Comité dont la présidence se trouva confiée à sir Arthur Salter, ancien directeur de la Section économique et financière à la Société des Nations. Ce Comité était composé des représentants, en nombre égal, des compagnies de chemins de fer et transporteurs sur route.

Pour étudier les travaux de ce Comité, nous ne pouvons mieux faire que de résumer l'analyse qui en a été faite par M. Piessès, secrétaire général de l'Office Central du Rail et de la Route, dans la revue de cet organisme¹.

Le comité Salter a examiné, en premier lieu, l'incidence des dépenses de la route par rapport à la part contributive des différentes catégories de véhicules automoteurs. A cet égard, il y avait à tenir compte de deux facteurs d'égale importance. On peut affirmer que les routes sont un héritage du passé (*legacy of the past*). Jusqu'à présent, les automobiles n'ont pas été obligées de payer l'intérêt de ce capital, ce à quoi les intéressés répliquent que d'autres passent sur la route à l'entretien de laquelle ils ne contribuent que par le paiement de leurs impôts; autrement dit, elles servent à l'usage commun (*community use*) et non pas seulement aux entreprises de transport. Ces deux facteurs, *legacy of the past* et *community use*, ne peuvent être évalués en chiffres; par conséquent, le mieux est d'admettre qu'ils se compensent. Cette considération mène à n'imposer aux automobilistes que le fonds annuel des dépenses routières, soit 60 millions de livres.

Le Comité a étudié trois systèmes pouvant être utilisés pour la répartition de cette charge entre les divers véhicules et n'a retenu que la formule basée sur le tonnage

1. *Le Rail et la Route*, novembre 1932.

kilométrique et la consommation d'essence. En définitive, les chiffres suivants ont été admis : 23 millions 1/2 de £ pour les véhicules automoteurs commerciaux ; 36 millions 1/2 de £ pour tous les autres véhicules automoteurs (voitures particulières, motocyclettes, autocars, autobus, taxis, etc.).

En ce qui concerne la répartition des 23 millions 1/2 de £ entre les différents véhicules automoteurs commerciaux, le Comité a formulé les propositions ci-après : la contribution des véhicules d'un poids dépassant 10 tonnes serait un peu supérieur à leur quote-part proportionnelle, en raison de l'usure qu'ils occasionnent et qui est hors de proportion avec leur tonnage kilométrique et leur consommation d'essence. Les véhicules qui ne consomment pas d'essence, et sont mûs par l'électricité, le charbon, ou la vapeur, paieraient un droit de circulation équivalent à ce qu'ils versaient sous forme de droit sur l'essence.

Le rapport déclarait ensuite qu'une licence devait être imposée à tous les véhicules afin de les astreindre au respect de certaines obligations relatives aux salaires, aux conditions de travail et au bon entretien des véhicules. Cette licence qui aurait aussi pour résultat de faire payer aux transporteurs, leur part contributive des dépenses de la route, serait délivrée par le président des *Trafic Commissionners* prévues au *Road Traffic Act* de 1930. Elle serait retirée au cas où l'entrepreneur ne remplirait pas les obligations qui lui incombent.

A propos de l'octroi des licences, le Comité a cru bon d'en prévoir trois types différents : la licence d'entrepreneur de transport, valable pour deux ans ; celle du transporteur occasionnel, valable pour un an ; et celle du transporteur privé, d'une durée de trois ans. Par « entrepreneur de transport », on désigne ceux qui, comme les réseaux de chemins de fer, transportent les marchandises du public ; l'expression « transporteurs occasionnels » s'applique aux commerçants et industriels qui assurent par leurs propres moyens le transport de leurs matériaux ou de leurs marchandises.

Tout transporteur occasionnel pourra obtenir autant de licences qu'il lui sera nécessaire pour le transport de ses

marchandises. Cette catégorie n'est pas limitée en nombre. Quant aux entrepreneurs de transport, le Comité a estimé indispensable que l'Office des licences ait un droit de contrôle à leur égard. La licence ne leur serait refusée que si sa délivrance est contraire aux intérêts du public en ne répondant pas à ses besoins (parce que les facilités de transport excéderaient les besoins du public, en raison de l'encombrement déjà existant de la route ou pouvant en résulter, etc..).

« Le Comité suggérerait, en outre, la création d'une Commission consultative permanente qui donnerait son avis au Ministre des Transports pour les instructions à fournir aux offices locaux de licence. Le Comité demandait, d'autre part, que l'Office des licences eût un droit de regard sur les tarifs appliqués par les entrepreneurs de transport¹ ».

Aucun examen préalable ou périodique n'a été reconnu nécessaire, relativement à l'état des voitures. Toutefois, le véhicule peut être examiné. S'il est alors reconnu en mauvais état, la licence sera retirée ou suspendue.

La clause 13 du rapport institue un tribunal d'appel chargé de résoudre les litiges auxquels sont susceptibles de donner lieu la délivrance ou le refus des licences. Il sera composé de trois membres, y compris un juriste en tant que président.

Enfin, la troisième partie du projet prévoit la création d'un *Transport Advisory Council*, devant renseigner le Ministre des Transports sur les divers moyens et les facilités de transport, leur coordination, leur amélioration et leur développement. Le Conseil comprendra des représentants des autorités locales, de toutes les catégories d'usagers des chemins de fer, des canaux, du cabotage, des docks; des représentants des intérêts du travail, de l'agriculture et du commerce.

Le rapport du Comité Salter a été publié à la fin de 1932, et le 7 avril 1933, le Ministre des Transports a présenté à la Chambre des Communes, en conformité de ses conclusions,

1. ***, Article précité (*Revue politique et parlementaire*, mai 1933).

un projet de loi ayant pour but de réglementer les transports : *Road and Railway Traffic Bill*.

Nous ignorons si cette réglementation donnera dans l'avenir les résultats que l'on en attend. Toujours est-il que les mesures édictées tant par le *Railway Road Bill* de 1928 que par le *Road Traffic Act* de 1930, n'ont pas empêché le déficit des chemins de fer anglais de s'accroître dans de notables proportions, comme il est possible de s'en rendre compte par le tableau suivant¹ :

<i>Résultats financiers</i> <i>des quatre réseaux britanniques (en £).</i>		
1929	+	714.663
1930	—	781.323
1931	—	1.048.552
1932	—	1.114.528

CHAPITRE III

ALLEMAGNE

Dans ce pays, il n'y a de privilège que pour la Reichsbahn et la Reichspost. Le premier texte, en notre matière, a été la loi du 26 août 1925, qui soumettait toutes les entreprises libres au régime de l'autorisation préalable pour les transports de voyageurs ou de marchandises, dépassant les limites d'une commune.

Depuis, un décret-loi a été rendu le 6 octobre 1931, réglementant les transports sur route d'une façon particulièrement sévère.

1. Même article.

« En échange de la renonciation consentie par la Reichsbahn, à la presque totalité de ses tarifs spéciaux K, en compensation, aussi, de certaines réductions sur les tarifs des classes supérieures de marchandises, ce décret a imposé au trafic automobile un certain nombre de restrictions dont les principales sont les suivantes »¹.

En ce qui concerne les services de transports des voyageurs, une autorisation est nécessaire, quelle que soit la distance devant être parcourue. Elle n'est accordée qu'après consultation des entreprises existantes et encore, s'il est reconnu que l'entreprise n'est pas contraire à l'intérêt public. L'autorisation n'est délivrée qu'à titre temporaire seulement. La publication des tarifs et des horaires peut être réglementée dans l'acte d'autorisation. L'assurance est obligatoire.

Quant aux services de transports de marchandises, ils sont aussi soumis à autorisation si le service est effectué pour le compte d'un tiers à une distance supérieure à 50 kilomètres. Son octroi est subordonné aux mêmes conditions préalables que précédemment. Les tarifs sont fixés par le Ministère des Transports, uniformément pour l'ensemble du territoire du Reich. Cette fixation comprend des minima, correspondant à la première classe de marchandises de la Reichsbahn, qu'il est interdit de dépasser sous peine de sanctions graves. Ici, encore, l'assurance est obligatoire.

Voici quelques détails sur la façon dont le décret du 6 octobre 1931 a été pratiquement mis en vigueur relativement au trafic-marchandises :

« a) *Procédure d'autorisation.* — Pour le demandeur qui n'exerçait pas déjà la profession avant le 1^{er} novembre 1931, on doit vérifier la « sécurité de l'exploitation ». Pour cela on examine :

- 1° Si les règlements concernant la sécurité sont appliqués ;
- 2° Si le demandeur a un domicile fixe ;
- 3° S'il a un casier judiciaire.

1. Même article.

» b) *Détermination des véhicules autorisés.* — On ne se fie pas aux déclarations du propriétaire, mais on contrôle le registre du bureau qui a autorisé le véhicule. On détermine également le véritable propriétaire dans le cas de véhicules loués.

« c) *Contrôle du trafic.* — On arrête le véhicule sur la route pour vérifier les papiers, et on contrôle le poids à l'aide d'appareils portatifs. On admet une tolérance de 5%.

D'autre part, un contrôle est exercé sur les livres du transporteur et lorsqu'on constate une expédition faite à un tarif trop bas, on doit se rendre compte si l'erreur a été *volontaire*. Dans ce cas, l'amende est du centuple »¹.

Ce décret-loi n'est d'ailleurs pas applicable à la Reichsbahn, car elle a le droit d'effectuer seule des transports de marchandises, et des transports de voyageurs, d'accord avec la poste. « En fait, cette réglementation n'a pas donné les résultats escomptés² ».

A la vérité, cela n'est pas tout à fait exact, car « des 14.805 camions et 1.603 tracteurs autorisés à Berlin, il n'y en a que 550 à 600 qui servent au trafic à grande distance, et certains seulement à l'occasion¹ ».

Aussi, malgré la satisfaction ainsi donnée à la Reichsbahn, et les faveurs que lui a accordées le décret-loi du 6 octobre 1931, estime-t-elle qu'elle n'est encore qu'insuffisamment protégée contre la concurrence automobile. C'est pourquoi un projet de loi a été élaboré dernièrement, afin de lui attribuer le monopole des transports commerciaux.

Notons, enfin, qu'« en se plaçant exclusivement sur le terrain commercial, on peut considérer que c'est en 1932 seulement que..., le déficit s'est installé dans le bilan de la Reichsbahn... Ce déficit a atteint 243 millions de R. M. »².

1. *Verkherstechnick*, 20 octobre 1932.

2. Même article.

SECTION III

ENSEIGNEMENTS A TIRER DE L'EXAMEN DES LEGISLATIONS ETRANGERES

Au sujet de la collaboration du rail et de la route, il y a, tout d'abord, de ce que nous venons de dire, un point qui se dégage avec un certain relief. C'est que toutes les mesures concernant la coordination, quel que soit le pays envisagé, résultent forcément d'un texte législatif. Il est toutefois nécessaire de faire une exception, qui confirme cette règle immuable, à propos de l'Allemagne, où un décret-loi est venu réglementer les transports sur route. Mais tout s'y édictant de la même manière, cela n'a pas grande importance, d'autant plus que, de toute façon, on ne pourrait trouver là un exemple qu'il conviendrait d'appliquer dans une nation où la liberté est à la base de l'exercice de l'activité individuelle comme en France. Donc, en général, une loi est absolument indispensable pour réaliser une coordination qui ne peut être, en tout état de cause, qu'à base de contrainte. Il ne s'agit pas là, en effet, de mesures établissant les conditions dans lesquelles peut se faire, sur la base d'un *accord volontaire véritable*, la collaboration des chemins de fer et des transports routiers. Mais bien des dispositions légales obligeant, bon gré, mal gré, ces derniers à restreindre leur trafic au profit des premiers et dans le but, jamais atteint d'ailleurs, d'empêcher leur exploitation de connaître un déficit sans cesse en augmentation.

En définitive, et quoiqu'on dise, le prétendu accord (ce terme impliquant « libre consentement ») du rail et de la route, ainsi conçu, n'est jamais réalisé, mais il se trouve toujours en fait imposé, étant l'œuvre d'une autorité; c'est

même l'objet d'une controverse, dont nous ferons l'analyse plus loin, que de savoir si cette autorité doit être le Parlement ou le Pouvoir Exécutif.

Il y a un autre point qui est ressorti vigoureusement de l'étude des législations étrangères. Comme on a pu s'en rendre compte, la réglementation des transports sur route ne remédie pas nécessairement au déficit des chemins de fer, malgré que ce soit son but principal et même exclusif. Nous n'en voulons pour exemple que les résultats financiers de cette industrie postérieurs à la mise en vigueur des mesures limitant le trafic routier en Italie, en Belgique, en Grande-Bretagne et en Allemagne. Partout, même depuis, aussi bien qu'avant, le déficit n'a fait que croître et embellir et même, chose curieuse, il n'a fait son apparition dans ce dernier pays qu'après que le décret-loi du 6 octobre 1931 est intervenu. Ce serait presque à croire que, non seulement la réglementation des transports sur route n'est pas apte à supprimer le déficit des chemins de fer, mais qu'elle est de nature à l'aggraver quand il existe, et à le créer dans le cas contraire. Nous ne serions pas éloignés de le penser, et même, nous admettrions volontiers que, de par sa nature intrinsèque, le chemin de fer postule le déficit.

Enfin, ce qu'on peut reprocher à toute réglementation, à toute tentative « d'accord » entre le rail et la route, c'est de donner lieu à d'insurmontables difficultés d'application pour arriver à des résultats, en somme, médiocres ou nuls. On a abouti de la sorte à multiplier à l'infini les formalités administratives, le nombre des fonctionnaires et les collections de paperasses, ce qui se traduit, finalement, par des dépenses nouvelles importantes sans amélioration corrélative de la satisfaction des besoins de déplacement du public, que l'on restreint volontairement. Ces inconvénients sont susceptibles d'atteindre des proportions effroyables quand la réglementation est trop méticuleuse pour être vraiment pratique. Témoins : la législation routière en Grande-Bretagne et celle à l'étude en Suisse, qui se disputent à l'envie, le « record » de la complication.

TITRE II

INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS FRANÇAIS

Lorsque nous avons passé en revue les diverses législations étrangères, nous avons vu que tous les textes ayant pour but de réaliser la coordination du rail et de la route, soumettent le trafic lourd au régime de la concession ou de l'autorisation.

Dans notre droit positif français, il n'existe aucune disposition restreignant le droit des entrepreneurs de transports à l'usage de la route. Bien au contraire, les lois actuellement en vigueur proclament d'une façon formelle, ainsi que nous allons le voir, le principe d'une liberté absolue, en ce qui les concerne.

Les partisans des chemins de fer ont pris, naturellement, ombrage de cette liberté, qu'ils qualifient, a satiété, d'« anarchie de la route ». Cela explique qu'une tendance se manifeste chaque jour davantage, de la part des Pouvoirs publics et notamment, des préfets et des maires, de réglementer, coûte que coûte, et par voie d'arrêtés, les transports routiers. Ils tendent de la sorte, grâce à un moyen détourné, à établir le régime de l'autorisation préalable, à laquelle serait soumise toute entreprise de transport en commun avant de pouvoir fonctionner. L'exploitant se verrait donc interdire l'exercice de sa profession sur un parcours déterminé, tant que l'administration ne lui aurait

pas délivré cette autorisation. A notre sens, cette exigence n'a aucune base juridique.

Malgré la violation de la loi ainsi commise, ceux qui veulent, en dépit de tout, la victoire du rail sur la route, se réjouissent de cette manifestation de la mentalité « fonctionnaire », qu'ils dénomment très exactement, à notre sens, une « jurisprudence prétorienne ».

D'autre part, quelques parlementaires ont déposé des propositions de loi tendant à réglementer les transports sur route. Le danger est plus sérieux car il appartient, en effet, au seul législateur, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, de restreindre la liberté du commerce et de l'industrie dans l'une de ses manifestations.

Par ailleurs, outre le texte adopté par le Comité d'études tripartite, un décret vient d'être pris sur l'initiative du ministre des Travaux Publics, réunissant les organismes directeurs du rail et de la route, existants à ce Ministère, en une direction générale unique, dite des chemins de fer et des routes. Et, tout récemment (fin février 1934), le Conseil National Economique a pris, sur l'initiative de MM. Dautry et Level, des résolutions relatives à la coordination des chemins de fer et des transports routiers, qui doivent faire l'objet, d'ici peu, de décrets rendus en Conseil d'Etat.

Le présent Titre comprendra trois sections. Dans la première, nous aurons à étudier si les Pouvoirs publics, en particulier les préfets et les maires ont, sous la législation actuelle, le droit de restreindre, par voie réglementaire, la liberté des transporteurs routiers. Dans la deuxième, nous examinerons les critiques que l'on peut adresser aux diverses propositions de loi déposées sur les bureaux des Chambres. Enfin, dans la troisième, nous dirons ce qu'il faut penser, à notre avis, du décret précité, ainsi que des résolutions prises par le Conseil National Economique.

SECTION PREMIERE

LES POUVOIRS DES PREFETS ET DES MAIRES A L'EGARD DES TRANSPORTS SUR ROUTE.

Les agents de l'autorité administrative, et notamment les préfets et les maires, peuvent-ils prendre, dans leurs arrêtés, des mesures restreignant la liberté des transporteurs routiers ?

Afin de résoudre cette question, nous ferons tout d'abord l'historique de la législation française relative à l'usage que ces derniers font de la voie publique. Nous examinerons ensuite les articles du Code de la Route sur lesquels s'appuient les préfets et les maires, pour imposer à ces transports le régime de l'autorisation préalable. Nous serons ainsi amenés à exposer les raisons qui nous font rejeter, non seulement une pareille exigence, mais encore l'extension à notre matière de la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant les entreprises de gaz et d'électricité. Et pour terminer, nous pourrions voir comment doivent être interprétés les arrêts de cette assemblée, comme les jugements d'autres juridictions, rendus sur les décisions des préfets et des maires, en la matière.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA LEGISLATION
SUR LES TRANSPORTS ROUTIERS

L'Ancien Régime a connu ce qu'on désignait alors sous l'expression de « Ferme Générale des Transports », qui jouissait d'un véritable monopole. Ce n'est qu'à la Révolution que celle-ci changea de nom, pour s'intituler désormais « les Messageries Nationales ».

Une loi ne devait pas, d'ailleurs, tarder à être votée édictant certaines dispositions sur le point qui nous occupe. C'est la loi des 26-29 août 1790, dont voici l'article premier :

Article premier. — « A compter de la présente loi, tout particulier pourra voyager, conduire ou faire conduire librement les voyageurs, ballots, paquets, marchandises, ainsi et de la manière dont ils conviendront entre eux ».

Il est vrai, cependant, que la suite de ce texte défend aux particuliers des départs à jour et heure fixes, avec emploi de relais. Lors de l'arrivée d'une malle-poste, il n'est pas permis au particulier de charger les voyageurs dans sa voiture, avant que vingt-quatre heures se soient écoulées..

Moins d'un an plus tard, une autre loi fut adoptée, les 2 et 17 mars 1791, dont voici l'article 7 :

Article 7. — « A compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon, mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente et de se conformer aux règles de police ».

Il est à remarquer que ce texte est particulièrement important, puisqu'il proclame la liberté générale du commerce et de l'industrie. Toutefois, en raison de la loi de 1790, cette liberté ne pouvait encore profiter aux transports sur route.

Nous devons attirer l'attention sur ce que cette liberté

n'est nullement une de ces libertés abstraites dont on parle souvent sans savoir au juste quelle loi les a jamais proclamées. La liberté du commerce et de l'industrie est, au contraire, expressément affirmée par la loi de 1791, article 7, sans contestation possible. On a beaucoup parlé de « besoins vitaux du pays », en prétendant que l'industrie des transports était, au premier chef, l'un d'entre eux. Nous sommes entièrement de cet avis, mais n'est-il pas d'autres « besoins vitaux » qui sont pourtant satisfaits sans faire l'objet d'aucune réglementation ? La vente du pain quotidien par le boulanger n'est-elle pas, elle aussi, un « besoin vital » et faut-il soumettre ce commerce à un régime de monopole ? Pour tenter de tourner la loi de 1791, on a aussi, en s'appuyant sur certains arrêts de la Cour de cassation, voulu restreindre le principe de liberté, et à cette fin, on s'est basé sur celui du délit civil de l'article 1382 du Code civil, en raison du dommage que les transports sur route causeraient aux chemins de fer. Cette manière de voir ne saurait être admise qu'autant que le fait, cause du dommage, serait illicite, et nous n'avons encore rencontré personne osant soutenir que la seule existence des chemins de fer puisse rendre illicite tout fait de transport par un autre moyen.

Pour en revenir à la législation sur les transports routiers, signalons maintenant la loi des 23 et 24 juillet 1793, qui avait pour but d'organiser les « Messageries Nationales ». Les transports qu'elles effectuaient devaient comporter, d'une part, des « malle-postes », réservées au service de la poste et pourvues de quelques places de voyageurs ; d'autre part, des « diligences » et « fourgons » affectés au trafic des voyageurs et des marchandises. La loi prévoyait que ces véhicules assureraient des services à jour et heure fixes, avec emploi de relais, sous la conduite de « maîtres de poste », titulaires d'une commission du pouvoir exécutif.

De même, le 9 vendémiaire, an VI, la « loi relative aux fonds nécessaires pour les dépenses générales ordinaires et extraordinaires » a été votée, dont nous reproduisons les dispositions essentielles :

« *Titre VII. — Messageries, art. 65.* — Au premier nivôse prochain, la Régie des Messageries Nationales cessera toute fonction ».

« *Article 69.* — Tout citoyen qui entreprendra des voitures publiques de terre ou d'eau, partant à jour et heure fixes et pour des lieux déterminés, sera tenu de fournir aux préposés de la Régie de l'enregistrement sa déclaration contenant :

« 1^o L'énonciation de la route ou des routes que sa voiture ou ses voitures doivent parcourir;

« 2^o L'espèce, le nombre de voitures qu'il emploiera et le nombre de places qu'elles contiennent dans l'intérieur de la voiture et du cabriolet qui y tiendrait;

« 3^o Le prix de chaque place,

« Par suite de laquelle déclaration, les dites voitures seront vérifiées, inventoriées et estampées. »

« *Article 70.* — Tout entrepreneur de voitures suspendues partant d'occasion ou à volonté, sera tenu de fournir la déclaration de sa voiture ou de ses voitures. »

Comme nous venons de le voir, cette loi a aboli le monopole des transports dont jouissaient jusqu'alors les « Messageries Nationales ». En conséquence, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'est appliqué, pour ainsi dire, automatiquement au trafic routier. C'est donc à la loi du 9 vendémiaire, an VI, que l'on doit rattacher, de nos jours, la liberté des transports sur route, qu'impliquent, du reste, les articles 69 et 70 précités. Il est un point important qu'il convient de noter au sujet de ce texte : c'est que si les transporteurs ont été par lui assujettis à une déclaration, *c'est uniquement pour des raisons d'ordre fiscal*. Cette formalité administrative respecte néanmoins le principe de la liberté. N'en est-il pas de même, d'ailleurs, de la déclaration pareillement exigée, plus tard, par la loi du 1^{er} juillet 1901, qui en dépit de cette prescription s'intitule « loi sur la liberté d'association » ?

Par la suite, un décret fut rendu le 30 Floréal de l'An XIII. Il dispose qu'à l'avenir toute nouvelle entreprise de diligence ou de messageries, ne pourra s'établir sans l'appro-

bation du chef de l'Etat. Un autre décret du 28 août 1808 rappelle aux entrepreneurs la nécessité de la déclaration.

Il faut arriver à la Restauration pour voir rétablir le régime de liberté institué par le Directoire. C'est l'objet de la loi du 25 mars 1817, dont voici les passages se rapportant au point qui nous intéresse.

« *Article 115.* — Toute entreprise de voitures publiques, de terre ou d'eau à services réguliers, pourra désormais être formée ou continuée, moyennant que l'entrepreneur fasse une déclaration préalable et annuelle et qu'il se munisse d'une licence. Les entrepreneurs de voitures partant d'occasion ou à volonté, feront la même déclaration. »

« *Article 116.* — La déclaration énoncera l'espèce et le nombre de voitures ainsi que le nombre de places dans chaque voiture à l'intérieur et à l'extérieur. Si l'entreprise fait un service régulier, la déclaration indiquera, en outre, le prix de chaque place, la route à parcourir et les jour et heure de départ. S'il s'agit de l'entreprise de voitures partant d'occasion ou à volonté, il suffira que la déclaration indique le genre de service.

« Les déclarations seront rectifiées toutes les fois qu'il y aura lieu ».

Pendant les vingt années qui ont suivi, toute une série d'ordonnances royales, relatives aux transports sur route, devaient être mises successivement en vigueur. C'est ainsi que l'ordonnance du 4 février 1820 déclare :

« Considérant qu'il nous est représenté que les entreprises de messageries publiques se sont beaucoup multipliées ces temps-ci et qu'il y a lieu de prendre des mesures en vue de la sécurité et de la bonne circulation sur les routes ».

En conséquence, il est rappelé aux entrepreneurs que la déclaration est toujours nécessaire; les véhicules sont soumis à l'autorisation de mise en circulation; une largeur de jante minima est imposée.

Ces dispositions devaient être reprises par les Ordonnances de 1827 et 1828. Chacune de ces dernières a, du

reste, apporté une prescription supplémentaire : obligation pour les conducteurs d'être munis d'un livret attestant leur capacité; obligation de deux postillons pour un attelage de plus de quatre chevaux. Enfin, l'Ordonnance de 1834 se contente de rappeler à nouveau la nécessité de la déclaration et supprime le minimum de postillons prescrit.

Le dernier texte législatif en date que nous ayons en matière de transports routiers, est la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage et des messageries publiques. Le projet en avait été discuté longuement pendant la Monarchie de Juillet. Cette loi a voulu, suivant les explications données par son rapporteur M. Ducos, accorder aux transports sur route la plus grande liberté possible. C'est pourquoi son article premier proclame que les routes sont librement accessibles à tous véhicules affectés aux transports des marchandises ou de personnes, sans aucune condition de largeur de jante ni de poids. Ajoutons pour des raisons que nous allons examiner dans un instant, que c'est en application de la loi de 1851, qu'a été rendu le règlement d'administration publique du 31 décembre 1922, dénommé « Code de la Route ».

En guise de conclusion, nous pouvons donc affirmer que l'industrie des transports est basée de nos jours sur la loi des 2-17 mars 1791, relative à la liberté générale du commerce et de l'industrie, sur la loi du 9 vendémiaire, an VI, qui a aboli l'entrave dont les transports routiers souffraient jusque-là, et sur la loi du 25 mars 1817, qui est venue confirmer à leur égard, le régime de liberté. Enfin, l'existence de celui-ci a été rappelée indirectement par la loi du 30 mai 1851, et cela sans que le législateur d'alors ait pensé faire une discrimination entre les transporteurs se livrant à un exercice normal de leur industrie, et ceux dont l'entreprise présente un caractère spécial ou exceptionnel, distinction qu'ont pourtant essayé d'établir certains auteurs modernes¹.

1. Cf. note de M. Pierre Laroque, sur arrêt Mironneau contre Ville d'Aix (13 janvier 1933, S. 1933.4.41).

CHAPITRE II

SENS EXACT DE CERTAINS ARTICLES
DU CODE DE LA ROUTE

Les partisans de l'opinion d'après laquelle les préfets et les maires ont le droit de soumettre l'exploitation d'une entreprise privée de transports sur route à leur autorisation, veulent trouver le fondement juridique de cette exigence dans certains articles du Code de la route, et notamment les articles 39 et 62. Pour nous, qui avons vu que le règlement d'administration publique, ainsi dénommé, n'a été pris qu'en application de la loi de 1851, proclamant le principe de la liberté la plus parfaite à l'égard des transports routiers, une semblable interprétation des textes nous paraît difficilement admissible. Car une disposition réglementaire ne peut, évidemment, ajouter ou contredire à la loi en vertu de laquelle elle est prise. Toutefois, il convient d'examiner, afin d'écarter toute équivoque, le sens exact des articles 39 et 62 du Code de la route.

L'article 39 concerne l'autorisation de circuler et de stationner. Comme le terme « autorisation » y est expressément spécifié, on en a conclu que le préfet a le pouvoir d'autoriser ou non la mise en circulation des véhicules, et, dans le premier cas, de fixer les points de stationnement. Or, voici ce que dit ce texte :

« Article 39. — Aucun véhicule affecté aux services publics de transports en commun ne peut être mis en circulation sans une autorisation délivrée par le préfet après réception du véhicule affecté, comme il est dit à l'article 38 ci-dessus.

» En ce qui concerne la mise en circulation de véhicules automobiles, cette réception ne dispense d'ailleurs pas des formalités prescrites au chapitre III du présent règlement.

» Le préfet transmet au directeur des Contributions

Indirectes un extrait de l'autorisation qu'il a accordée. L'estampille prescrite par l'article 117 de la loi du 25 mars 1817 n'est délivrée que sur le vu de l'autorisation qui doit être inscrite sur un registre spécial. Le retrait de l'autorisation de circuler peut être prononcé par le préfet dans les mêmes formes que la réception, s'il est constaté que le véhicule ne satisfait plus aux conditions voulues. Les points de stationnement sont fixés par arrêté préfectoral. »

Ainsi, nous devons maintenant nous reporter à l'article 38 visant la réception des véhicules, qui se réfère lui-même à l'article 34, lequel a trait à la déclaration. Citons donc ces deux articles, dans l'ordre :

« *Article 34.* — Les entrepreneurs de services publics de transports en commun, par véhicules attelés ou automobiles, sont tenus de déclarer au préfet du département, le siège principal de leur établissement, le nombre de leurs voitures, celui des places qu'elles contiennent, le lieu de la destination, les jours et heures de départ et d'arrivée. »

« Tout changement aux dispositions ainsi arrêtées donne lieu à une déclaration nouvelle. »

« *Article 38.* — Aussitôt après la déclaration, en vertu de l'article 34 ci-dessus, le préfet organise la visite des véhicules afin de constater qu'ils ne présentent aucun vice de construction qui pourrait occasionner des accidents, et qu'ils satisfont aux conditions nécessaires pour assurer la commodité et la sécurité du transport des voyageurs. »

« Cette visite, qui pourra être renouvelée toutes les fois que l'autorité le jugera nécessaire, est faite en présence du Commissaire de police ou, à son défaut, en présence du maire ou de son délégué.

« L'entrepreneur a la faculté de nommer de son côté un expert pour opérer contradictoirement avec celui de l'Administration. En cas de désaccord entre les experts, il sera statué par le préfet sur le vu de leurs avis. »

« La visite des véhicules est faite à l'un des principaux établissements de l'entreprise. Les frais sont à la charge de l'entrepreneur. »

Que nous faut-il alors penser de ces articles ? Tout d'abord

il est à remarquer que l'article 34 ne fait que reproduire l'article 115 de la loi du 25 mars 1817 dans son principe. Etant donné que celle-ci n'est nullement abrogée, nous nous trouvons, par conséquent, en présence d'une disposition légale incorporée dans un règlement d'administration publique. Quant à l'article 38, il ne réglemente que les formalités techniques qui doivent précéder la réception des véhicules. Dès lors, si les conditions de bon fonctionnement qu'il prévoit, se trouvent remplies, rien ne peut s'opposer à leur mise en service.

Le rôle du préfet se borne ainsi à « entériner », purement et simplement, la déclaration que lui a faite l'exploitant. Il n'a pas le pouvoir de refuser l'autorisation pour des motifs autres que ceux, uniquement d'ordre matériel, concernant l'état des voitures qui doivent assurer le trafic. Nous voyons donc que l'autorisation dont parle l'article 39, n'a en aucune façon, le caractère discrétionnaire que certains veulent lui donner. Ce dernier texte a d'ailleurs un but fiscal évident, et sert, en outre, de sanction aux formalités techniques édictées par l'article 38.

Autrement dit, voici comment les choses doivent se passer, si l'on ne veut dénaturer en rien ni le texte, ni l'esprit du Code de la route : celui qui projette d'établir une ligne de transports en commun, en fait la déclaration au préfet, se conformant ainsi à l'article 34 ; ce dernier reçoit la déclaration et « l'entérine », sous réserve de procéder à l'examen technique des véhicules, prévu par l'article 38. Si les résultats en sont favorables, le préfet est obligé, par l'article 39, d'autoriser la mise en circulation des véhicules sans tenir compte d'autres considérations. Toutefois, autre application de ce même article, il se réserve un droit de contrôle, toujours d'ordre technique, et peut retirer par la suite l'autorisation de circuler « s'il est constaté que le véhicule ne satisfait plus aux conditions voulues ».

Et nous sommes d'autant plus fondé à penser ainsi que, tout récemment, le tribunal de simple police de Vailly-sur-Aisne, a rendu un jugement qui décide « que l'article 38 organise seulement un contrôle technique des véhicules

avec expertise contradictoire; que l'article 39 subordonne la mise en service à une autorisation, mais que celle-ci doit être uniquement refusée, à peine de détournement de pouvoirs, pour imperfections techniques; que l'article 39, § 3, le démontre à l'évidence puisqu'il ne permet le retrait de l'autorisation que si le véhicule ne satisfait plus aux conditions voulues ».

Il est vrai, cependant, qu'une certaine tendance s'est révélée dernièrement au Ministère des Travaux Publics, afin de créer un doute sur les éléments de la question. Elle n'avait d'autre but que de faire naître une équivoque grâce à laquelle il aurait été facile de laisser entendre que le préfet a le pouvoir de soumettre les exploitations de transport au régime de l'autorisation préalable. Nous voulons parler de la réponse faite par le Ministère des Travaux Publics à une question posée par M. Amidieu-Duclos au sujet de la légalité de ce régime¹. La réponse affirmait que « l'autorité publique possède à l'égard des exploitations de transport en commun un droit d'autorisation préalable, non seulement pour la mise en service des véhicules, mais aussi pour la fixation des points de stationnement ».

Ainsi que l'on peut aisément le voir, la confusion est ici créée comme à plaisir. Nous verrons plus loin qu'en matière d'intervention des Pouvoirs publics, il y a lieu de distinguer nettement les pouvoirs du maire et ceux du préfet. Or, l'Administration des Travaux Publics omet de le faire, en confondant préfet et maire sous la seule expression d'« autorité publique ». D'autre part, et nous ne craignons pas de le répéter, l'article 39 du Code de la route, visant seulement une autorisation simplement attachée à l'aptitude matérielle des véhicules au transport en commun, ne permet pas de parler à propos des exploitations même d'un droit « d'autorisation préalable », car il concerne exclusivement la mise en circulation de ces véhicules du point de vue de la sécurité technique qu'ils présentent. Et ce n'est pas l'allusion par cet article à la fixation des points

1. *Journal officiel*, Chambre des Députés, 20 octobre 1933, page 3841 question n° 5674.

de stationnement qui peut davantage justifier l'emploi de l'expression « autorisation préalable », puisque cette fixation suppose l'exploitation déjà amorcée et qu'elle a trait au cas particulier des endroits où les véhicules déjà en service pourront effectuer du stationnement.

Deux observations sont à faire au sujet des articles 34 et 39 du Code de la route. Tout d'abord, nous devons rappeler que M. Josse, dans son rapport au Conseil National Economique, dont il sera parlé plus loin, a demandé, pour rendre légal le régime de l'autorisation préalable, l'abrogation de l'article 34 qui ne soumet les entreprises privées de transport en commun qu'au régime de la simple déclaration. C'est l'aveu que, sous l'empire de l'actuelle réglementation, le régime de l'autorisation préalable, en ce qui concerne ces transports, se présente comme illégal.

D'autre part, ni le Conseil d'Etat, ni la Cour de Cassation n'ont eu encore l'occasion de faire justice de l'utilisation fantaisiste de l'article 39 par les préfets, désireux d'assujettir, contrairement à la loi, les transports en commun à leur autorisation préalable. Mais le Tribunal de simple police de Louhans, suivi par les Tribunaux de Montpont et de Cuisery, en Saône-et-Loire, n'a pas reconnu la légalité de ce procédé, dans une décision du 2 octobre 1933¹.

Il est une autre disposition du Code de la route dont on a voulu se servir pour justifier l'attribution au Préfet du pouvoir de soumettre à son autorisation préalable les entreprises de transport en commun : c'est l'article 62. Nous en reproduisons le texte :

« Article 62. — Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle au droit conféré par les lois et règlements aux préfets et aux maires, de prescrire, dans les limites de leurs pouvoirs, et lorsque l'intérêt de la sécurité et de l'ordre public l'exige, des mesures plus rigoureuses que celles édictées par le présent règlement ».

On a voulu en conclure que le préfet avait le pouvoir de créer le régime de l'autorisation préalable, et de le substi-

1. Cf. *Gazette du Palais*, numéro du 28 novembre 1933.

tuer au régime moins rigoureux de la déclaration, seul prévu par l'article 34. Or, le Conseil d'Etat, qui a du reste présidé à la rédaction de cet article 62, a défini la faculté ainsi reconnue aux préfets et aux maires en des termes si prudents, qu'on ne peut vraiment pas s'appuyer sur ce texte pour reconnaître que le préfet ait le pouvoir de soumettre les transports en commun à son autorisation préalable.

En effet, s'il est exact que les préfets et les maires peuvent se prévaloir de l'article 62 pour prendre des mesures qui modifient certaines règles édictées par le Code de la route, ce dernier contient des dispositions auxquelles, même sur la base de l'article 62, ces agents ne sauraient apporter de modifications : ce sont celles qui reproduisent des dispositions législatives. Et nous avons vu, il n'y a qu'un instant, que l'article 34 reproduit dans son principe l'article 115 de la loi du 25 mars 1817, à laquelle personne ne peut prétendre que l'autorité administrative ait qualité pour apporter des modifications.

D'autre part, toujours en ce qui concerne l'article 62, il est un point sur lequel nous discuterons au chapitre suivant, C'est celui de savoir exactement ce qu'il faut entendre par « ... dans la limite de leurs pouvoirs... ».

Nous ne voulons pas terminer cette étude du Code de la route, sans faire un rapprochement entre ce texte et une circulaire ministérielle du 26 novembre 1931, de M. Deligne, alors Ministre des Travaux publics. Il y a, à vrai dire, un caractère d'analogie entre eux, puisque tous deux visent les pouvoirs du préfet en matière de transports sur route. Nous ne citerons que les passages essentiels de cette circulaire :

« Une des premières mesures qui s'imposent est donc de ne pas subventionner sur les fonds publics, les services automobiles qui feraient concurrence aux chemins de fer. »

.

« Lorsqu'elles ne demandent pas de subventions au Pouvoirs publics, les entreprises de transport en commun sur routes peuvent organiser leurs entreprises sous la

condition de faire une déclaration au préfet, lequel délivrera l'autorisation de circuler et fixera, par arrêté, les points de stationnement. »

« La fixation des points d'arrêt et de stationnement doit être faite à la suite d'une étude attentive, d'après les besoins de la population à desservir *et de manière à ne pas favoriser le service automobile au détriment des autres moyens de transports, notamment du chemin de fer.* »

Le premier passage renferme une disposition parfaitement raisonnable, et qui va, en quelque sorte, de soi. Au sujet des recommandations qui viennent à la suite, nous pouvons remarquer que cette circulaire ne change rien, en définitive, à l'article 39 du Code de la route, mais, par contre, qu'elle entend sauvegarder, avant tout, l'intérêt du chemin de fer, et non celui du public.

On a beaucoup discuté sur la légalité de la circulaire Deligne. Cela nous importe, en réalité, bien peu, car de par sa nature de note de service, elle n'est obligatoire que pour les subordonnés du ministre. Cette circulaire n'est donc pas opposable aux particuliers, à l'égard desquels il ne peut être pris que des arrêtés ministériels.

Disons enfin que des arrêtés préfectoraux se sont autorisés de la circulaire Deligne pour « refuser le permis de circuler à des véhicules français de réputation mondiale... parce que les longerons ne répondent pas aux conceptions du technicien préfectoral »¹.

1. *Les transports au service et non à la charge de la nation*, p. 55.

CHAPITRE III

**CONTROVERSE RELATIVE A LA LIBERTÉ DE LA
VOIE PUBLIQUE ET A LA PROTECTION DU CONCES-
SIONNAIRE DE TRANSPORTS EN COMMUN.**

Nous allons examiner maintenant la valeur exacte d'une analogie qu'on a prétendu établir entre le régime des concessions de l'eau, du gaz et de l'électricité, d'une part, et d'autre part celui auquel devraient être soumises les entreprises de transports sur route. Nous verrons ensuite les raisons qui justifient l'autorisation préalable pour ceux-là et la font rejeter pour ceux-ci. Il nous faudra alors traiter des pouvoirs de l'autorité administrative concernant la police de la voie publique, ce qui nous donnera l'occasion de commenter la jurisprudence du Conseil d'Etat à l'égard des arrêtés des préfets et les maires visant les transports sur route.

§ 1.— *Une analogie inadmissible.*

Nous avons vu plus haut que certains auteurs, faisant abstraction de l'intérêt du public se sont efforcés de démontrer que l'industrie des transports routiers ne pouvait être reconnue comme une industrie libre. C'est ce qu'ont fait avec talent, d'ailleurs, M^{es} de la Taste¹ et Bettinger², qui se sont attachés à prouver que le régime devant être appliqué aux transports sur route était un régime de soumission étroite aux formalités administratives. D'après ces auteurs, cette manière de voir serait la conséquence logique de l'analogie qui existerait entre ces transports et les services de l'eau, du gaz et de l'électricité, au sujet desquelles des solutions incontestées sont intervenues en ce sens. Il

1. *Revue des concessions départementales et communales* (janvier 1933).

2. *Op. cit.*

n'y aurait donc, d'après ces auteurs, qu'à les appliquer aux transports sur route.

§ 2. — *Raisons rendant nécessaire l'autorisation préalable à laquelle sont soumises les entreprises de gaz et d'électricité pour pouvoir user de la voie publique.*

Voici comment raisonnent Me^s de la Taste et Bettinger :

Les transports sur route empruntent la voie publique dans les mêmes conditions que les entreprises de distribution de gaz et d'électricité. Autrement dit, la voie publique constitue pour eux l'élément essentiel de leur industrie. Or, il est évident que la voie publique n'a pas été construite dans ce but. Partant, une utilisation aussi particulière de celle-ci. entraîne la nécessité d'une autorisation préalable que l'Administration peut arbitrairement accorder ou refuser et, pour le moins, soumettre à une réglementation étroite. Il en est ainsi pour les entreprises de gaz et d'électricité; il doit être de même pour les transports routiers.

Ce raisonnement a le défaut de reposer sur une base erronée, ainsi qu'il résulte de l'argumentation suivante à propos de laquelle il convient tout d'abord de déterminer le régime légal s'appliquant à la voie publique.

On doit entendre par là l'ensemble des voies de communication qui se trouvant classées, suivant le Code civil, dans le domaine public. L'article 538 du Code, qui mentionne les « chemins, routes et rues à la charge de l'Etat », auxquels on rattache les autres voies publiques, énumère également les cours d'eau navigables, les rivages de la mer et divers éléments qu'il est admis de grouper dans ce qu'on désigne par « domaine public naturel », c'est-à-dire celui qui, de par sa nature même, est à la disposition de chacun et de tous.

Or, l'utilisation par tous de cette partie du domaine public ne peut être rattachée qu'à un seul principe de notre droit positif, à savoir, la liberté d'aller et de venir, qui est la première des libertés individuelles reconnues au citoyen. Cette liberté, nous l'avons vu en faisant l'historique de la législation routière, résulte implicitement de différents

textes non encore abrogés. A cet égard, le domaine public naturel et en particulier la voie publique, est sa seule affectation.

On ne peut donc restreindre l'utilisation de la voie publique par certains individus, sans porter atteinte à la première de leurs libertés individuelles. Il n'appartient qu'au Parlement de le faire et de déterminer les circonstances dans lesquelles l'autorité administrative aura la possibilité de restreindre la liberté d'aller et de venir. Mais aucun texte de loi n'a accordé à l'autorité administrative le pouvoir de réglementer l'utilisation de la voie publique par les citoyens quand cette utilisation aurait pour motif de faire de la voie publique l'instrument de leurs industrie. Soumettre, pour ce motif, les entreprises de gaz et d'électricité à une réglementation administrative eût donc été illégal, et c'est précisément pourquoi l'on s'est abstenu de le faire.

Ainsi, il nous faut rechercher ailleurs la raison de la réglementation imposée à ces entreprises dans l'utilisation de la voie publique. Elle a sa cause dans le fait que celles-ci usent de la voie publique en occupant des parcelles à *titre permanent, c'est-à-dire exclusif*. Afin de poser leurs canalisations, elles font une emprise définitive du domaine public. On conçoit que cet usage, d'un caractère privatif, est incompatible avec l'affectation normale de l'ensemble de la voie publique, à la disposition de chacun et de tous. C'est pourquoi une autorisation préalable est nécessaire. L'autorité administrative, gardienne ce faisant du domaine public doit, à ce titre, maintenir l'affectation de celui-ci à l'usage de tous. Elle a donc qualité pour donner ou refuser l'autorisation préalable, qui, en ce qui concerne l'installation des conduites de gaz et d'électricité, prend du reste le nom de permission de voirie, désignant l'autorisation d'utiliser avec emprise la voie publique à titre privatif.

C'est en raison de l'obligation imposée de la sorte aux entreprises de gaz et d'électricité, que l'autorité administrative les assujettit à sa réglementation et s'est reconnu le droit de ne délivrer d'autorisation que si un service public déjà existant ne court pas le risque d'être concurrencé, ou si un pétitionnaire s'engage à respecter des conditions d'exploitation satisfaisant l'Administration.

Il est donc inexact de prétendre que cette réglementation trouve son fondement dans le fait que la voie publique sert directement à l'industrie des entreprises de gaz et d'électricité.

Une préoccupation de cet ordre, n'entre pas, en effet, dans les attributions de l'Administration. Tout ce qu'on peut dire, c'est que le seul intérêt général qui doit être pris en considération par elle, c'est, ici, le maintien de la voie publique à l'usage de tous.

Pour la délivrance de l'autorisation préalable, l'Administration a un pouvoir discrétionnaire, dont elle use, bien entendu, au mieux de l'intérêt général, qu'elle confond parfois, ainsi que nous le verrons plus loin, avec celui d'un service concédé (arrêts du Conseil d'Etat cités par M^e de la Taste et Tramways de l'Est parisien, 9 juin 1920).

§ 3. — *Raisons pour lesquelles les entreprises de transports sur route peuvent utiliser la voie publique sans avoir à demander une autorisation préalable.*

A l'inverse de ce qui a lieu pour le gaz et l'électricité, ces entreprises n'occupent pas des parcelles de la voie publique à titre exclusif et permanent. Elles ne font qu'user simplement de la voie, de la même manière que tout individu, en y circulant et en s'y arrêtant. Cet usage est donc en tous points légitimes et entre dans ce que l'on appelle *l'utilisation normale de la voie publique*. Il n'y a là aucune occupation privative. Aussi, en se plaçant au point de vue du régime légal de la voie publique, on ne peut concevoir pour quelle raison les transporteurs routiers seraient soumis à une autorisation préalable, alors que les autres citoyens ne le sont pas, comme l'admet d'ailleurs M^e de la Taste.

M^e Bettinger lui-même est obligé de reconnaître que « leur adhérence (celle des autobus) à la voie publique se traduit sous une forme fugitive... pour l'autobus, ses rapports avec la voie publique se traduisent par un simple usage. Or,

l'usage de la voie publique est à tous : loi des 2-17 mars 1791 »¹.

Et le Code de la route, dans son article 34, dispense formellement les transports sur route de l'autorisation préalable, en ne leur demandant, ainsi que nous l'avons vu, qu'une simple déclaration.

§ 4. — *Les pouvoirs de l'autorité administrative en matière de police de la voie publique.*

Cependant, M^e de la Taste s'efforce d'étayer sa thèse en faisant état de l'article 62 du Code de la route et de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Comme nous avons déjà examiné cet article, nous n'y reviendrons pas, et nous nous contenterons de rappeler qu'il renvoie à des lois et règlements. Quels sont donc ces textes auxquels il est fait allusion ?

Il s'agit de la loi du 22 décembre 1789, dont l'article 2 de la section 3 charge les administrations de départements du maintien de la sûreté et de la tranquillité publique ; de l'arrêté du 12 messidor an VIII, dont l'article 22 charge les préfets de procurer la liberté et la sûreté de la voie publique, et de la loi du 5 avril 1884, dont les articles 97 et 99 prévoient que maires et préfets pourront prendre toutes mesures intéressant la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques.

Il est indispensable que ces mesures soient prises « dans la limite de leurs pouvoirs » ce que rappelle, du reste, expressément l'article 62.

Nous avons vu que l'usage de la voie publique est la principale manifestation de la liberté qui appartient à tout individu, d'aller et de venir. Il faut dès lors admettre que la réglementation de la voie publique ne peut limiter cet usage jusqu'à la faire dépendre uniquement du bon vouloir de l'autorité administrative. Car, *celle-ci n'a pas le pouvoir*

1. M^e Bettinger, *op. cit.*, p. 8 et 9.

de restreindre une liberté¹, mais seulement celui d'aménager les conditions d'exercice de cette liberté dans l'intérêt même de son égal exercice par tous.

Il est vrai qu'on pourrait réfuter notre argument en disant que cet aménagement nécessite la soumission des entreprises de transports sur route à l'autorisation préalable. Mais une pareille opinion ne nous paraît pas exacte. Nous pouvons, en effet, faire valoir les termes d'un arrêt célèbre du Conseil d'Etat, en date du 29 janvier 1932 et dont on s'est souvent servi contre ces transports; dans l'espèce, le maire de Cannes avait prétendu, afin de justifier son arrêté, que les autocars, qu'ils fussent interurbains ou urbains, gênaient fortement la circulation dans la ville.

Nous verrons, par la suite, les raisons qui ont fait admettre par le Conseil d'Etat la légalité du régime de l'autorisation préalable pour les derniers. Mais il n'a pas admis que le maire, prenant comme motif l'intérêt de la circulation assujettit à son autorisation préalable les entreprises de transports interurbains. Et cependant, il déclarait que leurs véhicules étaient tout aussi encombrants que les autres dans la ville de Cannes.

Par conséquent, l'intérêt de la circulation n'est pas suffisant pour autoriser l'autorité administrative à exercer un pouvoir discrétionnaire au sujet de l'usage de la voie publique qui, s'il ne comporte pas une occupation permanente du domaine public, ne peut être considéré que comme l'exercice d'une liberté. Or, comme nous avons pu nous en rendre compte, il n'y a qu'un instant, l'autorité administrative n'a pas le pouvoir de restreindre une liberté, sauf si le Parlement lui en confère expressément le pouvoir.

Du reste, nous savons que, tout au moins en ce qui concerne les routes nationales et départementales et les chemins de grande communication, la création du régime de l'autorisation préalable contredirait de manière trop évidente l'article premier de la loi du 30 mai 1851, sur la police de roulage et *Messageries Publiques*, qui édicte que, sur

1. Cf. Conclusions Romieu, sous arrêt du Conseil d'Etat, Babin, 4 mai 1906.

ces voies, toutes voitures « peuvent circuler, sans aucune condition de réglementation de poids ou de largeur de jantes ». L'article 2, de ce même texte, énumère, en détail, tous les points qui peuvent faire l'objet de la réglementation administrative en matière de roulage et des messageries publiques. Il n'est question que des caractéristiques des véhicules et des précautions de conduite. On ne conçoit donc pas comment pourrait se concilier le régime de l'autorisation préalable avec celui de la liberté, proclamé par la loi de 1851, et repris, pour les transports publics, par l'article 34 du Code de la route.

Les arguments que l'on peut tirer de l'arrêt Ponthas du 7 décembre 1888, ne contredisent en rien notre façon de voir. Cette décision, qui a reconnu à l'autorité administrative, le pouvoir d'assujettir une entreprise de transports à son autorisation, a un lien indiscutable avec l'arrêt du 29 janvier 1932, ainsi que nous le verrons bientôt.

De toute façon, l'arrêt Ponthas ne fait que renforcer l'argument que nous avons tiré de la loi de 1851, car il n'en refuse l'application qu'en raison de ce que les rues de Paris ne peuvent être comprises parmi celles que vise cette loi. Ces dernières sont parcourues principalement par les transports interurbains, l'autorité administrative ne pouvant se permettre, à leur égard, qu'une réglementation conforme au texte et à l'esprit de la loi de 1851. Il importe de faire remarquer, en outre, à propos de cette loi, que son rapporteur devant le Corps Législatif n'a pas omis d'attirer l'attention sur le fait qu'elle avait pour but de sauvegarder, dans la mesure du possible, la liberté de la circulation, tout en prenant certaines dispositions nécessaires afin d'assurer la sécurité publique¹.

§ 5. — *Jurisprudence du Conseil d'Etat.*

Cette jurisprudence, quoiqu'en disent Mes de la Taste et Bettinger, ne s'oppose nullement à notre point de vue.

1. Rapport de M. Théophile Ducos, Sirey, 1851, lois annotées, p. 44.

Nous allons l'étudier maintenant, en faisant une distinction entre les transports publics interurbains et urbains.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, qui remonte à l'arrêt Ponthas, du 7 décembre 1888, a son origine dans une décision de la Cour de Cassation rendue, toutes Chambres réunies, le 24 février 1858 dans une espèce semblable. Un arrêté du maire de Marseille, subordonnant à son autorisation préalable la création d'entreprises urbaines de transports en commun, a été reconnu comme légal par la Haute Assemblée.

On ne saurait prétendre, cependant, que la Cour de Cassation ait voulu, par là, contredire la législation existante. L'explication de cet arrêt se trouve dans les conclusions de l'avocat général qui justifient la légalité de la décision du maire par cette considération que la circulation dans les villes présente un tel degré d'intensité, qu'il est indispensable de limiter le nombre des véhicules de transport en commun, leur circulation s'aggravant d'arrêts fréquents et de stationnements prolongés. A l'égal de ce qu'a décidé l'arrêt Ponthas pour Paris, cet arrêt de la Cour de Cassation du 24 février 1858, présente une exception au principe de la liberté en ce qui concerne le cas particulier des transports en ville, et cela dans l'intérêt même de la circulation et de la liberté de la voie publique. Mais nous ne craignons pas de le répéter, ce n'est là qu'une exception à un principe qui reste sauf partout ailleurs, c'est-à-dire sur les routes.

Comme nous avons pu le voir, cette jurisprudence a été continuée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 janvier 1932 (Autobus Antibois c/ Ville de Cannes) qui a repris la distinction des transports urbains par opposition aux transports interurbains.

Pour ces derniers, nous savons qu'ils s'effectuent principalement sur des voies publiques soumises à la loi de 1851. Le Conseil d'Etat, dans la décision que nous venons de citer, a donc respecté ce texte, puisqu'il a refusé d'admettre l'assujettissement des transports interurbains à une autorisation préalable. Autrement, du reste, le Conseil d'Etat se serait mis en contradiction avec sa propre décision dans l'affaire Ponthas,

Néanmoins, il faut reconnaître que dans son arrêt du 29 janvier 1932, la Haute Assemblée a reconnu au maire le pouvoir, dans l'intérêt de la commodité de la circulation et de la sécurité des voies publiques, d'aller jusqu'à « prescrire des itinéraires spéciaux pour la traversée de la ville et interdire la montée ou la descente des voyageurs en dehors du ou des points où il estimerait que la circulation ne subirait de ce fait aucun inconvénient appréciable ».

A ce propos, nous ne pouvons mieux faire que de rappeler le principe qui préside à l'usage de la voie publique par les citoyens, lequel ne se prête à aucune restriction par l'autorité administrative du moment que cet usage ne comporte pas une occupation privative du domaine public.

On a souvent confondu les *simples arrêts* des véhicules pour permettre aux voyageurs de monter ou de descendre et le *stationnement*, qui est un arrêt se prolongeant un certain temps. Mais nous croyons qu'ils n'ont rien de comparable et que le simple arrêt ne peut, en aucune façon, être soumis à une réglementation quelconque.

La jurisprudence, d'ailleurs, paraît fixée dans le sens que nous venons d'indiquer, en distinguant l'arrêt du stationnement. C'est ce qui résulte, en particulier, des conclusions de M. le Commissaire Gauvain, sous l'arrêt Ponthas, qui déclare bien se garder de « confondre le stationnement avec les arrêts nécessaires à la prise en charge des voyageurs ». De même, M. le Commissaire Rivet, dans ses conclusions, sous l'arrêt « Ligue pour la défense du commerce parisien », affirme que : « Devant leurs immeubles, les riverains ont, non seulement, « droit d'accès » — faculté toute momentanée — mais un « droit de stationnement », c'est-à-dire le droit *de prolonger l'arrêt* aussi longtemps qu'une raison *légitime*... peut le justifier¹. »

Le Conseil d'Etat semble aussi avoir très nettement marqué cette distinction dans son arrêt Société des Transports Niçois du 3 mai 1918. Le transporteur s'est trouvé débouté de son recours contre l'arrêté du maire de Nice,

1, Conseil d'Etat, 11 décembre 1931.

qui n'avait réglementé que le stationnement de ses véhicules, par opposition aux simples arrêts.

La jurisprudence du Conseil d'Etat ne fait que respecter celle suivie à ce sujet par la Cour de cassation comme nous le voyons d'après un arrêt de cette haute juridiction :

« Attendu que l'on ne peut assimiler au stationnement que l'article 3 de l'arrêté du maire a pour objet de prohiber le fait déclaré à la charge du demandeur par le jugement attaqué d'avoir fait arrêter dans la rue la voiture publique dont il est entrepreneur, pendant le temps nécessaire pour laisser monter et descendre les voyageurs, de l'avoir fait marcher lentement ou arrêter un peu pour faciliter l'approche des voyageurs »¹.

Enfin, le tribunal de simple police de Vailly-sur-Aisne dans un jugement précité a également distingué le simple arrêt du stationnement :

« Attendu que les faits reprochés à B... ont consisté, non en des stationnements mais en de simples arrêts, que, dans le langage courant, le stationnement se différencie du simple arrêt, lequel n'est que momentané et ne comporte uniquement le temps strictement nécessaire à la montée et à la descente des voyageurs, tandis que le stationnement constitue une halte plus prolongée.

« Qu'en matière ferroviaire, ces expressions : arrêt, point d'arrêt, halte, station, ont chacune un sens bien différent.

« Que très sagement, l'article 39 du décret du 31 décembre 1922 a limité le pouvoir réglementaire des préfets à la fixation des points de stationnement. Que ce texte n'a point parlé des arrêts, lesquels peuvent être commandés par les convenances individuelles des usagers et, par suite, ne sauraient avoir un caractère de fixité, ni se prêter à une réglementation (Simple police Blesle, 9 juin 1932).

« Qu'on prétendait vainement qu'il n'existerait point de différence légale entre un arrêt et un stationnement; qu'en de nombreuses localités, il existe des emplacements où le *stationnement* est interdit, par suite de la disposition des

1. Cassation criminelle du 20 août 1841 (*Bull. crim.*, p. 403).

lieux ou de l'intensité de la circulation, mais où il est permis au chauffeur d'arrêter sa voiture pour permettre la montée ou la descente aux personnes dont l'habitation est riveraine, ou qui ont affaire dans les immeubles en bordure.

« Attendu au surplus qu'on prétend invoquer par assimilation et une référence à l'article 39 une restriction supplémentaire portée par l'arrêté préfectoral à une liberté d'ordre général; que le texte en vertu duquel le pouvoir réglementaire a été dévolu au préfet doit être interprété limitativement et appliqué au seul cas spécialement visé, alors surtout que cette disposition est assortie d'une sanction pénale actuellement invoquée contre le prévenu. »

Quant à la durée de l'arrêt, on ne peut mieux la préciser qu'elle ne l'a été dans la circulaire n° 1-3 du Directeur général de la police municipale de Paris, en date du 22 mars 1930 :

« Ils (les transports interurbains) ont le droit incontestable, en respectant les obligations imposées à tous les autres usagers de la voie publique, de s'arrêter, à l'aller, pour charger des voyageurs, et, au retour, pour en déposer. Ces arrêts ne doivent durer que le temps nécessaire à la montée ou à la descente des voyageurs, mais il convient cependant de laisser à ceux-ci le temps de prendre place dans des voitures ou d'en descendre sans danger ».

Reste le stationnement. Constitue-t-il, ou non, une occupation privative de la voie publique? Certains auteurs penchent pour l'affirmative, et n'hésitent pas à se ranger parmi les permissions de voirie. Une telle façon de voir est, à notre sens, en tous points inexacts. Il y a en effet, deux sortes d'occupations du domaine public : les unes, normales, dénommées permissions de stationnement; les autres, anormales, que l'on appelle « occupations temporaires », ou « permissions de voirie ». Le stationnement d'un véhicule sur la voie publique, entre dans les premières; au contraire, les canalisations d'eau, de gaz et d'électricité sont comprises dans les autres.

La différence essentielle qui existe entre ces deux occupa-

tions du domaine public consiste en ce que la permission de stationnement est absolument conforme à la destination de ce domaine, c'est pour que les véhicules puissent circuler que les routes sont construites, tandis que la permission de voirie n'est pas conforme à cette destination, le domaine public n'existant pas pour que l'on y installe des canalisations d'eau, de gaz ou d'électricité.

Il résulte de cet exposé qu'alors que les occupations normales forment un véritable droit pour les particuliers, et non une pure tolérance, précaire, et révocable, de la part de l'administration, il en est autrement des occupations anormales. L'administration peut les autoriser, mais elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire, soit pour les accorder, soit pour les retirer.

Les développements qui précèdent ne font que produire sur ce point l'opinion d'auteurs dont l'autorité est contestée.

« Le stationnement est un droit pour tous. Il est conforme à la destination de la voirie : c'en est une occupation normale » a dit M. Berthélémy¹. De même, M. Hauriou a classé le stationnement dans les « utilisations » du domaine, ce qui l'oppose aux « occupations », lorsqu'il a écrit qu'il « se rattache au fait de la circulation »².

Mais, pour que le stationnement soit vraiment un usage normal de la voie publique, il faut qu'il ait pour cause un motif impérieux. C'est ce que dit l'article 11 du Code de la route. Dans le cas contraire, autrement dit, si le stationnement ne répond qu'à une simple commodité, il a le caractère d'une occupation privative du domaine public, et donne, par conséquent, à l'administration le droit de percevoir une taxe.

Il importe de savoir ce que signifie le « motif impérieux » dont parle le Code de la route. Nous croyons que le stationnement a un tel motif « lorsqu'il a pour but la desserte d'un immeuble riverain de la voie publique »³. Ce sera le

1. M. Berthélémy, *Traité de droit administratif*, éd. 1930, p. 506.

2. M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, éd. 1933, p. 591.

3. M^e Goldenberg, *L'organisation de la circulation et des transports*, p. 7.

cas, entre autres, du stationnement du médecin, appelé au chevet d'un malade, ou bien celui d'un représentant de commerce qui s'apprête à visiter un client. A notre sens, on doit admettre l'existence d'un motif impérieux de façon très large. Le plus souvent, d'ailleurs, le stationnement présente ce caractère. On peut citer, comme exemples de stationnement sans motif légitime la voiture du touriste visitant un monument, ou partant faire des achats à travers la ville¹, le stationnement sur la voie publique de la roulotte automobile d'un amateur de camping². Cette absence de motif impérieux, dans ces derniers cas, s'explique par le fait que le stationnement n'a pas pour but d'assurer la desserte d'un immeuble.

« Le Conseil d'Etat admet que les maires ont un pouvoir absolu pour interdire un stationnement sur la voie publique lorsque celui-ci...n'a pas de motif légitime et n'est pas, d'autre part, comme la panne, le résultat d'un cas de force majeure »³. On peut en conclure, *a contrario*, que les maires n'ont pas ce pouvoir quand le stationnement échappe à toute interdiction même dans le cas où, n'étant pas strictement nécessaire, il correspond néanmoins à l'usage normal de la voie publique. L'autorité municipale se contente alors de recourir à la création de parcs de stationnements, dans lesquels les véhicules stationnant sans nécessité sont obligés de se rendre.

Cependant, il faut reconnaître que le Conseil d'Etat a jugé⁴ que le stationnement répondant à un motif impérieux peut parfois être interdit après une durée relativement brève, « lorsqu'en fait il est incompatible avec les nécessités de la circulation, l'une des fonctions de la voie publique, à savoir la desserte des riverains, peut se voir apporter certaines restrictions au nom de l'autre fonction : mettre en rapport entre elles les diverses portions du territoire. Tel sera notamment le cas pour une rue étroite

1. Conclusions de M. Rivet sous arrêt « Ligue pour la défense du commerce parisien », Sirey, 1933.3.57.

2. Conclusions de M. Detton sous arrêt, Dulaurens Pretecille, juin 1932, D. P. 1932.3.59.

3. M^e Goldenberg, *op. cit.*, p. 7.

4. Ast., 28 mai 1924,

et commercante... »¹. Ce n'est là, du reste, qu'une interdiction toute exceptionnelle.

L'arrêt « Ligue pour la défense du commerce parisien », auquel nous faisons allusion il n'y a qu'un instant est venu, d'autre part, préciser le droit d'accès réservé aux propriétés riveraines des parcs de stationnement payants. Voici les termes de cet arrêt :

« Considérant que, pour demander l'annulation de l'ordonnance du préfet de police en date du 1^{er} juillet 1930, la ligue pour la défense du commerce parisien se fonde uniquement sur ce que cette ordonnance ne sauvegarderait pas d'une manière suffisante les droits des propriétaires ou occupants des immeubles situés dans les rues où ont été établis des parcs de stationnement payants; — Considérant que, en vue d'assurer la desserte des immeubles dont s'agit, l'ordonnance attaquée dispose expressément dans son article 2 d'une part, que, même sur les emplacements réservés à des parcs payants, le passage devra toujours être laissé libre au droit des portes cochères, d'autre part, que les véhicules qui desserviront les dits immeubles pourront stationner sur ces emplacements, afin de permettre la montée et la descente des voyageurs, ainsi que le chargement et le déchargement des marchandises; que si cette ordonnance limite au temps strictement nécessaire pour les opérations ci-dessus indiquées la durée du stationnement qu'elle autorise, la gêne qu'elle apporte ainsi à l'exercice par ces riverains de leur droit de stationnement — atténuée d'ailleurs par la possibilité qui leur est donnée d'utiliser, dans un rayon relativement restreint, des parcs de stationnement gratuits — n'excède pas par son importance celle que le Préfet de police pouvait, *étant donné les difficultés particulières de la circulation dans la ville de Paris*, leur imposer sans excéder ses pouvoirs ».

Le présent arrêt établit une distinction entre « les arrêts nécessaires et les arrêts simplement légitimes ». Il est intéressant à ce sujet de prendre connaissance de la note par laquelle M. le Professeur Mestre a commenté cette décision :

1. M^e Goldenberg. *op. cit.*, p. 9.

« Les rues et chemins sont essentiellement affectés aux besoins de la circulation et le public peut en user dans ce but sans qu'il soit possible à l'autorité de subordonner à une permission ou à une taxation cette utilisation anonyme et collective. La liberté générale de la circulation.... comporte évidemment, comme une conséquence nécessaire, la faculté d'accéder au lieu de destination. De la sorte, l'arrêt des véhicules devant les maisons doit être considéré comme un procédé d'utilisation du domaine aussi normal que la circulation proprement dite.... De la décision ci-dessus, il résulte que cette règle ne pourrait se traduire par des mesures qui comporteraient suppression du droit d'accès des riverains ou l'établissement de taxes.

« Il existe également pour les véhicules desservant les immeubles une autre faculté d'arrêt : elle comporte des stations qui pourront être moins brèves et qui permettront des manipulations de matériaux, des visites, etc. Ce sont là des arrêts non plus nécessaires, mais que le Code de la route appelle « légitimes ».... La présente décision admet que, *dans des circonstances particulières*, les arrêts simplement justifiés par un motif légitime pourront donner lieu à une taxation....

» Si en province on peut....dans l'organisation des parcs, réserver un espace libre le long des immeubles réservés, l'exiguïté de certains emplacements en égard à l'intensité de la circulation rend parfois impossible à Paris l'adoption de cette mesure. Le Conseil d'Etat insiste d'ailleurs sur le fait que la gêne résultant de cette mesure était, dans l'espèce, largement atténuée pour les riverains par l'aménagement de parcs de stationnement gratuits organisés à une faible distance des immeubles à desservir ».

La distinction présentée par l'arrêt « Ligue pour la défense du commerce parisien » nous semble difficile à admettre, car elle ne figure dans aucun texte. En effet, l'article 11 du Code de la route parle seulement de « stationnement (et non d'arrêt) pour motif légitime », par opposition au stationnement qui ne répond qu'à une simple commodité. Nulle part, il n'est question « d'arrêt indispensable », terme que nous considérons comme une

création jurisprudentielle illégale ayant pour but de soumettre à taxation le stationnement pour motif légitime que l'article 11 reconnaît pourtant comme un droit certain. Nous ne pouvons donc que critiquer la distinction ci-dessus, car elle conduirait à admettre trois sortes de stationnement : indispensable, pour motif légitime, et sans ce motif, ce qui n'est nullement prévu par notre droit positif. Pour la même raison, il nous faut rejeter une opinion d'après laquelle le stationnement légitime pourrait être interdit en cas de nécessité¹. Car l'interdiction de ce stationnement ne saurait être envisagée; tout ce que l'autorité à le pouvoir de faire, c'est de le réglementer.

Dans ses conclusions sous arrêt précité, M. le Commissaire Rivet écrit que « ce qui est vrai du bourg de campagne ne l'est pas de la ville ». Sans aucun doute l'inverse est également vrai, d'autant plus qu'on lit par la suite : « Si, au lieu de vous trouver en présence d'un acte destiné à réglementer la circulation dans Paris, vous aviez à juger de la légalité d'un arrêté de police pris dans une commune de type normal, nous n'hésiterions pas à vous demander de suivre le recours ». Nous voyons donc que la distinction admise par l'arrêt « Ligue pour la défense du commerce parisien » présente un caractère absolument exceptionnel et ne pourrait, à ce titre, être étendue, d'une façon générale, à l'ensemble de la circulation. C'est d'ailleurs ce qu'a mis en évidence M. le Professeur Mestre dans sa note : « L'obligation de séjourner dans les parcs payants et d'acquitter une taxe n'a été validée par le Conseil d'Etat qu'à raison des difficultés particulières de la circulation dans la Ville de Paris ».

En résumé, d'après les principes généraux du droit administratif, la circulation, l'arrêt et le stationnement pour motif impérieux sont des usages normaux de la voie publique et ressortent, à ce titre de la police de la circulation; tandis que le stationnement pour motif non impérieux et l'emprise sur l'assiette du domaine public en constituent des occupations privatives qui relèvent de la police domaniale. Voilà les différentes graduations que comprend l'utilisation de la voie publique.

1. M. Goldenberg, *op. cit.*, p. 8.

Tout ce que nous venons d'exposer n'a trait qu'aux seuls pouvoirs du maire à l'égard, soit des transports interurbains dans leur traversée des agglomérations, soit des transports urbains pour leur circulation dans les villes. Certains ont pensé que non seulement les maires, mais aussi les préfets avaient la possibilité d'assujettir les transports publics au régime de l'autorisation préalable, ces derniers agents pour toute l'étendue du département. Or, il n'y a rien dans la jurisprudence, c'est-à-dire ni dans les décisions elles-mêmes, ni même dans leurs motifs, qui puisse fonder un pouvoir du préfet analogue à celui du maire.

La raison de ce silence est simple et aboutit au raisonnement par l'absurde ci-après : admettons un instant que l'autorisation préalable, non seulement du maire dans les villes, mais encore du préfet hors des villes, soit admise ; on serait alors en droit de se demander, du moment que l'autorisation préalable est la négation de la liberté, où pourrait bien s'exercer celle des transports ? Si la Cour de Cassation, en 1858, a pu dire que la soumission des entreprises des transport en commun à l'autorisation préalable du maire dans les villes n'était pas contraire au respect de leur liberté, c'est parce que celle-ci était sauve partout ailleurs. Mais si la Cour de Cassation, adoptant de nos jours une solution opposée, reconnaissait au préfet un pouvoir semblable, c'est-à-dire sur toute l'étendue du département, on ne conçoit plus où la liberté des transports continuerait à être respectée.

Cette considération n'empêche pas d'ailleurs, en fait, les préfets de réglementer les transports publics automobiles sous le prétexte de l'intérêt de la circulation, alors qu'en réalité, il ne s'agit, dans la plupart des cas, que de la protection déguisée d'un concessionnaire.

Toujours est-il que se réclamant de leurs pouvoirs concernant la police de la circulation, les préfets arrivent ainsi à faire sanctionner par les Tribunaux de simple police des arrêtés qui paraissent illégaux, au mépris de l'article 471, paragraphe 15, du Code pénal. Ces Tribunaux se croient tenus de s'incliner devant la séparation des pouvoirs en vertu de la

quelle, dès l'instant qu'un préfet agit dans la limite de ses attributions, il n'appartiendrait pas aux tribunaux judiciaires de rechercher s'il y a eu détournement de pouvoir.

Cette doctrine est, du reste, suivie par la Cour de Cassation qui ne consent à vérifier que la correspondance apparente des mesures prises par l'autorité administrative et de l'objet pour lequel des pouvoirs sont reconnus à cette dernière par des textes formels de loi. Il en est ainsi en matière de circulation.

Une telle interprétation présente l'inconvénient d'aboutir en pratique, à la suppression du recours par voie d'exception tirée des termes de l'article 471, paragraphe 15 du Code pénal. On peut s'en rendre compte, notamment, dans le rapprochement de l'arrêt de la Cour de Cassation du 15 décembre 1928, tenant pour légal l'arrêté du maire de Cannes de 1927, motif pris de l'intérêt de la circulation, avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 janvier 1932, qui, en ce qui concerne les transports interurbains, a été d'un avis diamétralement opposé. Mais, à proprement parler, il y avait dans l'espèce, de la part du maire, dépassement ou excès de pouvoirs, plutôt que détournement de pouvoir. La Cour de Cassation aurait donc pu relever ce motif, comme elle l'a fait en d'autres circonstances¹.

Si, d'autre part, l'on ne considère que le vice de détournement de pouvoir, il se peut que ce détournement soit avoué par les préfets dans le but d'arriver au régime de l'autorisation préalable. Autrement dit, ils recherchent la justification de leur arrêté dans l'intention, soit de protéger un concessionnaire contre une entreprise privée de transports, soit pour sauvegarder les intérêts financiers de leur administration. Dans ce cas, les tribunaux de simple police sont qualifiés pour déclarer illégal de ce chef un tel arrêté. Nous en avons un exemple dans un jugement du tribunal de simple police de Vailly-sur-Aisne, en date du 6 décembre 1932² :

1. Cf. Cass. crim., 9 mars 1929.

2. Cf. Cass. crim. Bracieux (Loir-et-Cher), 8 février 1934; Blois, 19 février 1934.

« Le ministère public, après avoir résumé la procédure, a déclaré qu'il considérait l'interdiction de tout arrêt sur le territoire de quinze communes se suivant tout le long de la route, et sur une longueur totale de quarante et un kilomètres, comme illégale, non inspirée par une nécessité de police de la circulation et de sécurité, mais par la pensée d'assurer un monopole de fait au chemin de fer d'intérêt local parcourant cette région.

.

« Attendu que le devoir du juge pénal, auquel une condamnation est demandée en vertu d'un arrêté réglementaire, est d'examiner s'il est légal.

.

« Qu'elle (la délégation au préfet du droit de fixer les points de stationnement) constitue donc, non le pouvoir d'interdire une exploitation par un refus abusif de fixation de tout stationnement, mais l'*obligation*, pour le préfet, de *fixer* ces points de stationnement, en s'inspirant uniquement des nécessités du bon ordre et de la sécurité publics.

.

« Que le droit de *fixer* constitue en même temps un devoir, que ce n'est point le remplir que de *prohiber* tout stationnement, au mépris manifeste des intérêts du public, alors surtout que cette prohibition porte sur quarante et un kilomètres de longueur de route et sur tout le territoire de quinze communes.

.

« Que l'arrêté est donc illégal en lui-même, parce qu'il organise effectivement une prohibition de stationnement au lieu de réglementer celle-ci par la fixation des points où il devra s'effectuer; que cette illégalité existerait, même s'il n'était pas allégué qu'elle a été commise en vue d'intérêts étrangers à ceux qui ont motivé la délégation.

.

« Que c'est en partant de ce principe (faire fixer les points de stationnement de manière à interdire à la ligne Ardon, la concurrence aux chemins de fer), faux et illégal,

qu'il (l'Ingénieur en chef de l'Aisne) a obtenu de M. le Préfet la prohibition de tout stationnement dans les quinze communes desservies par les chemins de fer secondaires du Nord-Est. »

Toutefois, il y a, sous ce rapport, une analogie avec ce qui existe au sujet de la liberté des transports et des mesures prises par l'autorité administrative dans l'intérêt de la circulation. Nous avons vu que notre législation s'oppose à l'institution du régime de l'autorisation préalable par les Préfets lorsqu'ils le justifient par ce prétexte. Mais ce principe souffre une exception en faveur des maires, qui trouve sa raison d'être, en grande partie du moins, dans les circonstances particulières à la circulation dans les villes.

Il en est de même au sujet de la protection du concessionnaire vis-à-vis de la concurrence que lui font les entreprises privées de transport. Les maires disposent de pouvoirs exceptionnels qui n'entrent pas encore dans les attributions des préfets. On en trouve ici la même raison que tout à l'heure : c'est parce que la circulation dans les villes ne se prête pas à un service intense de transports en commun que le maire peut charger un seul entrepreneur de ce service et lui accorder sa protection contre des concurrents directs, en compensation des obligations qu'il lui impose.

Il est une autre raison de la protection du concessionnaire, c'est le souci que le Conseil d'Etat a montré, dans tous les domaines de l'activité des administrations publiques, de la moralité administrative, qui l'a conduit à les obliger de tenir leurs engagements. En conséquence, si une ville a accordé la concession du service des transports à un entrepreneur, le Conseil d'Etat semble vouloir lui procurer le moyen de garantir à celui-ci le monopole qui résulte du service ainsi concédé. Nous savons que la police du domaine public ne comprend aucune obligation pour les entrepreneurs de demander l'autorisation d'emprunter les rues. Le Conseil d'Etat paraît avoir manifesté l'intention de créer quand même cette obligation en la fondant sur la nécessité, pour les villes, de tenir les engagements pris par elles envers leurs concessionnaires.

Mais il reste alors la question de savoir si ce motif est vraiment suffisant pour justifier, en l'absence d'un texte de loi, une telle restriction au principe de la liberté.

Il est vrai qu'il ne s'agit là que des seules voies urbaines à propos desquelles aucune loi n'a fixé les limites de la réglementation administrative. A l'égard des voies interurbaines, et plus particulièrement des routes et des chemins de grande communication, la loi de 1851, a, au contraire, fixé de manière très précise les limites de cette réglementation. Il n'apparaît donc pas comme probable que le Conseil d'Etat admette en contradiction avec les dispositions de cette loi, de soumettre au régime de l'autorisation préalable, les transporteurs qui utilisent ces voies, même en raison d'un service de transports en commun, concédé par le département.

On peut se demander, par ailleurs, s'il est possible à une ville sous le prétexte qu'elle se trouve liée par un contrat de concession, d'interdire ses rues à tout entrepreneur libre de transports. Nous ne serions pas éloigné d'admettre, la voie publique étant à l'usage de tous, à condition de ne pas donner lieu à une occupation privative, que ce dernier pourrait prétendre qu'un semblable régime d'exception ne lui est nullement applicable. Il n'a pas, en effet, à se soucier si son exploitation va contrarier l'exécution d'un contrat qui n'est pour lui, en somme, qu'une *res inter alios acta*.

Nous voyons ainsi que le souci du Conseil d'Etat de maintenir intacte la moralité administrative n'est pas suffisant pour légitimer le régime de l'autorisation préalable. Comme nous le laissions entrevoir il n'y a qu'un instant, la véritable raison de la protection accordée par le maire au concessionnaire se trouve dans la police de la circulation, parce que celle-ci connaît des circonstances particulières dans le périmètre populeux des villes.

L'arrêt Antibois, confirmé par deux autres arrêts de la même année n'a donc rien innové en rappelant ici l'assujettissement de tout trafic intérieur à la ville, en matière de transports en commun, à l'agrément du maire. Cette jurisprudence a son origine directe dans les arrêts précités de la Cour de

Cassation du 24 février 1858 et du Conseil d'Etat du 7 décembre 1888.

Relativement aux transports non exclusivement urbains, le Conseil d'Etat a nettement départagé l'étendue des pouvoirs du maire, selon le but à atteindre.

Afin de protéger, vis-à-vis de ces derniers, les concessionnaires urbains, aucun pouvoir n'est reconnu au maire à ce point de vue. Tout ce qu'il peut, c'est assujettir le trafic intérieur des services dont il s'agit à son autorisation.

Pour l'exécution de leur trafic extra-urbain, il n'est reconnu au maire que le pouvoir de prendre des mesures nécessitées exclusivement par l'intérêt de la circulation, sans qu'il lui soit permis de s'inspirer de l'idée de protection du concessionnaire.

Nous savons que ces mesures consistent dans la désignation d'itinéraires et de points d'arrêts déterminés, uniquement dans le but du meilleur aménagement de la circulation.

On a parfois prétendu que l'arrêt Antibois de 1932 a reconnu au maire le pouvoir de réglementer les transports privés de manière à ce qu'ils ne puissent concurrencer le concessionnaire. D'après nous, cette façon de voir est loin d'être entièrement exacte, car la décision dont il s'agit distingue nettement les transports selon qu'ils sont urbains ou interurbains. Nous ne voulons en citer que les passages ci-après :

« Considérant qu'en raison de la généralité de ses dispositions ledit arrêté concerne, non seulement les entreprises de transport en commun assurant leur service à l'intérieur de l'agglomération, mais encore celles qui, comme la société requérante, effectuent des transports de ville à ville en passant par Cannes.

» Considérant que pour toute entreprise de transport en commun il appartient au maire de subordonner à la délivrance d'une autorisation l'exploitation d'un service fonctionnant à l'intérieur de l'agglomération urbaine.

» Mais considérant que, en ce qui concerne les entreprises de transport en commun reliant plusieurs communes

entre elles, s'il appartient au maire de leur interdire *d'effectuer tout trafic de voyageurs à l'intérieur de l'agglomération*, de façon à empêcher la concurrence de ces entreprises avec la société des transports en commun dans ladite agglomération..., il ne pouvait, comme il l'a fait, ordonner aux dites entreprises de traverser la ville sans y effectuer un seul arrêt pour prendre ou déposer des voyageurs en provenance ou à destination de la ville de Cannes, une pareille prohibition ayant pour effet dans les circonstances de l'espèce, d'interdire d'une façon absolue le service des transports en commun automobiles entre ladite ville et les autres communes, que dès lors, la société requérante est fondée à soutenir qu'à ce point de vue l'arrêté attaqué du maire de Cannes est entaché d'excès de pouvoir.

Décide :

.
Article 2. — L'arrêté susvisé du maire de Cannes du 14 février 1927 est annulé en tant qu'il concerne les services intercommunaux. »

Donc, le maire n'a aucun pouvoir pour soumettre les transports interurbains à son autorisation. A leur égard, il ne peut, ainsi que nous l'avons déjà dit, qu'aménager leur circulation au mieux de l'intérêt public.

Nous avons exposé plus haut, à propos de l'arrêt de la Cour de Cassation de 1858, que cet intérêt pouvait être dans les agglomérations urbaines si compromis par le service trop spécial en ville des transports en commun de personnes, que le maire trouvait dans l'étendue de ses pouvoirs la possibilité de limiter le nombre des véhicules affectés à ce service. Le meilleur moyen de le régler au mieux de la circulation sans léser pourtant les habitants, c'est de concéder le service en question à une seule entreprise sur laquelle l'administration municipale aura de la sorte toujours barre.

Et l'intérêt de la circulation recommandant ainsi d'attribuer le monopole des transports en commun en ville à une seule entreprise, c'est encore cet intérêt qui recommande de protéger son exploitation commerciale contre toute concurrence sous peine de la voir disparaître ou d'acculer la ville

à prendre une charge qui ne saurait être la conséquence nécessaire d'une bonne police de la circulation.

Nous sommes donc toujours dans le domaine de la police de la circulation et l'arrêt du 29 janvier 1932, même dans son allusion au droit pour le maire de protéger le concessionnaire urbain, continue la filière de toute la jurisprudence du Conseil d'Etat qui cantonne la réglementation administrative dans le domaine de la police de la circulation.

Comme conséquence de tout ceci, on ne saurait prétendre que la jurisprudence du Conseil d'Etat évolue actuellement dans le sens de la reconnaissance, même implicite, du pouvoir des maires de réglementer les services de transports interurbains pour sauvegarder l'intérêt du concessionnaire, et il est aisé d'en conclure *a priori* que son extension est impossible en ce qui concerne le préfet et un concessionnaire départemental.

Afin de prétendre qu'il en est autrement, les partisans du régime de l'autorisation préalable rattachent cette jurisprudence d'arrêts plus récents.

En premier lieu, ils se prévalent de l'arrêt Mironneau, du 13 janvier 1933, qui a alloué au concessionnaire de la ville d'Aix-les-Bains, l'indemnité qu'il réclamait à celle-ci pour avoir autorisé un concurrent. Il s'en suivrait que le Conseil d'Etat aurait ainsi admis le droit pour la ville de protéger son concessionnaire, et partant, la légitimité des mesures prises par le maire dans ce but.

Ce raisonnement n'est pas exact, d'après nous. En effet, l'arrêt du 13 janvier 1933 ne reconnaît, en réalité, que le principe de la protection par le maire du concessionnaire à l'égard des entreprises de transports urbains, et c'est l'autorisation d'une telle entreprise qui avait entraîné le procès. De plus, la ville, dans le contrat passé avec son concessionnaire, s'était engagée à ne pas autoriser de concurrents.

Le procès se présentait, dès lors, sous l'aspect d'une violation du contrat.

C'est ensuite l'arrêt Ramel, aux termes duquel le maire d'Annemasse, n'aurait pas eu le pouvoir de défendre à des

véhicules de transports en commun le stationnement dans un rayon de 200 mètres autour de la gare de la Compagnie des chemins de fer économiques du Nord. Le Conseil d'Etat a invoqué comme motif que cet arrêté du maire ayant eu pour objet de régler une question de concurrence, « il ne pouvait appartenir qu'à l'autorité supérieure de régler pareille question. »

On a voulu en conclure que le Conseil d'Etat, a, par cet arrêt, tranché seulement une question de procédure impliquant la solution de la question de fond. La Haute Assemblée, d'après cette opinion, aurait pu dire que la protection contre la concurrence était une idée n'ayant absolument rien à voir avec les attributions de l'autorité administrative. Le Conseil d'Etat se serait volontairement borné à indiquer que la question à lui soumise était du ressort, non pas du maire, mais de l'autorité supérieure. Autrement dit, le préfet, seul, aurait été compétent pour prendre l'arrêté.

Nous ne pouvons admettre une telle interprétation. Dans ses considérants, le Conseil d'Etat justifie sa décision en déclarant précisément que « s'il appartient au maire en vertu des articles 97 et 98 de la loi de 1844, d'édicter vis-à-vis des entreprises privées de transport les dispositions qui sont commandées par la sécurité et la commodité de la circulation, il est établi que dans l'espèce les arrêtés attaqués n'ont pas eu en vue cet objet, mais qu'ils se sont proposés de régler une question de concurrence entre une entreprise privée et le service concédé ».

Cela revient donc à dire qu'en ce qui concerne les entreprises de transport interurbain, et celle de M. Ramel en était une, le Conseil d'Etat restreint, de façon catégorique, l'initiative des maires en matière de réglementation, au domaine strict de la police de la circulation.

Le Conseil d'Etat aurait pu, pour identité de motifs, étendre aux préfets, ce qu'il a décidé en ce qui concerne les pouvoirs du maire. Car, les lois définissant les pouvoirs préfectoraux usent de termes aussi généraux que la loi de 1844. D'autre part, l'expression « autorité supérieure », indique simplement que la compétence des maires ne peut

comporter la solution d'un problème dont la portée dépasse les justes préoccupations de l'administrateur d'une commune. Il est permis de penser que, par cette expression, le Conseil d'Etat a l'intention de laisser la question entière.

Par ce qui précède, il est aisé de se rendre compte que, tout au moins pour les transports urbains, l'idée de protection du concessionnaire est admise comme corollaire de l'intérêt de la circulation. Mais, et nous insistons à dessein sur ce point, elle ne saurait être admise pour elle-même. Cette considération justifie dans une certaine mesure, la création d'un service public de transports en commun dotés d'une organisation privilégiée par rapport aux transports émanant de l'initiative privée.

Ainsi se pose la question, importante entre toutes, de la légitimité même du service public, en notre matière. Si l'on reconnaît, en effet, que l'industrie des transports est libre (ce qu'on ne peut nier sans méconnaître la loi du 9 frimaire an VII affirmant que la liberté de l'industrie lui était applicable), une commune ne peut ériger les transports en service public que si l'initiative privée fait défaut. C'est l'extension, à cette branche de l'activité, de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat sur la délimitation du service public et de l'initiative privée¹. Et il est évident que celle-ci, en ce qui concerne les transports, est actuellement bien loin de faire défaut puisque c'est de son intensité que l'on se plaint. Le Conseil d'Etat n'a donc pas cessé de reconnaître que la loi des 2-17 mars 1791 gardait encore aujourd'hui toute sa force. Par ailleurs, il a toujours admis que lorsqu'une commune avait concédé un service public, elle se devait de garantir au concessionnaire le monopole correspondant, tant que les clauses du contrat peuvent être respectées.

Maintenant, il est possible que le service public, après avoir été concédé comme il se doit, c'est-à-dire en l'absence de toute initiative privée, une entreprise libre vienne concurrencer, avec succès, le concessionnaire. Deux solutions se présentent alors : ou empêcher l'initiative privée de se

1. Dans ce sens. Casanova, 29 mars 1901; Genet, 28 mars 1924.

donner libre cours, ou supprimer le service public. Or, la liberté de l'industrie, de même que la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la délimitation du service public, s'opposent à l'adoption de la première.

D'autre part, nous connaissons les raisons qui empêchent d'étendre en matière de transports, la solution commode que la Haute Assemblée avait trouvée pour résoudre le conflit entre le gaz et l'électricité, qui consistait en ceci : obliger les concessionnaires du gaz à fournir désormais le courant électrique.

A notre sens, le véritable but à poursuivre n'est nullement de donner à un service public le moyen de vivre malgré tout. C'est bien plutôt de permettre à l'initiative privée de s'exercer avec le maximum de liberté, tout en satisfaisant au mieux les besoins de la collectivité. En conséquence, la création d'un service public n'est pas admissible, s'il existe déjà une entreprise libre qui pourvoit à ces besoins. Dans le cas contraire, cette création peut être envisagée avec ses modalités habituelles : concession et monopole. Mais si l'initiative privée vient ensuite à pourvoir à ces mêmes besoins, à la satisfaction générale, le Conseil d'Etat professe que, dans ce cas, la suppression du service public est à envisager.

C'est l'occasion de rappeler ici l'arrêt des Tramways de Cherbourg que nous avons cité en étudiant la question de la légalité des sociétés filiales de chemins de fer. Afin de rechercher le critérium de l'inutilité irrémédiable du service public, nous ne pouvons mieux faire que reproduire l'une des conclusions de M. le Commissaire Josse.

« Le refus des usagers de supporter la taxe minimum nécessaire pour que le service fonctionne, fait disparaître le fondement même du service public; il est prouvé ainsi définitivement que le caractère d'intérêt général de l'entreprise n'existe plus à un degré suffisant. C'est là quelque chose de bien plus grave que la hausse imprévisible des prix. On est en présence de la force majeure qui permet de résilier le contrat ».

De toute façon, le souci, pour les villes, de respecter,

envers leurs concessionnaires, les engagements pris par elles, alors que ceux-ci ne correspondent plus aujourd'hui à l'intérêt général, ne peut les autoriser à prendre, dans ce but, n'importe quelle mesure, fut-elle illégale.

Cela n'empêche nullement M. Josse de préconiser une réglementation sévère, à laquelle seraient soumises les entreprises de transports concurrentes, en prétendant que c'est une « réglementation légale puisque la protection d'un service public existant est au premier chef une considération d'intérêt général. »

Nous nous permettons de ne pas être de cet avis pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la soumission des administrateurs à la loi est un principe fondamental et incontesté de notre droit administratif, et il n'existe pas de loi qui donne à l'autorité administrative le pouvoir de prendre n'importe quelle mesure, même sous le prétexte de l'intérêt général. Comme le domaine de toutes les polices, celui de la circulation est limité soit par la loi, soit par les principes généraux.

D'autre part, nous trouvons qu'il est contradictoire de justifier le maintien d'un service public par l'intérêt général et de souhaiter une réglementation qui n'a pour but que de remédier à la désaffectation que lui témoigne le public, et cela d'autant plus que M. Josse lui-même reconnaît dans cette désaffectation la preuve que le service public ne correspond plus à l'intérêt général. Nous croyons même que le Conseil d'Etat, dans ses arrêts les plus récents, qui reconnaissent au maire le pouvoir de subordonner à son autorisation l'exploitation d'entreprises privées, n'a pas voulu l'admettre quand il s'agissait d'utiliser ce moyen pour faire survivre, malgré tout, un service public sans utilité certaine, et d'une façon plus générale, la soumission des entrepreneurs libres au régime de l'autorisation n'a pas d'autre raison d'être que l'intérêt des concessionnaires.

§ 6. — *Conclusions.*

L'usage de la voie publique, étant la manifestation même de la liberté d'aller et venir, reconnue à chaque individu, doit donc être libre, indépendamment des motifs pour lesquels il en use. Dès lors, il n'appartient qu'au législateur de restreindre cette liberté.

Il n'est possible, dans l'état actuel de notre droit, de soumettre au régime de l'autorisation préalable que ceux qui voudraient utiliser la voie publique d'une manière privative, par une occupation permanente contraire à sa destination normale. Alors, l'autorité administrative a un pouvoir discrétionnaire, en s'inspirant de l'intérêt général, pour refuser son autorisation préalable, ou pour ne la délivrer que si certaines conditions, exigées par cet intérêt, se trouvent remplies. C'est là ce qui explique et justifie que les entreprises de gaz ou d'électricité soient assujetties à une semblable réglementation.

Par contre, les entreprises de transports sur route ne faisant aucune occupation privative de la voie publique, n'ont pas, en principe, d'autorisation à demander pour user de celle-ci, et leur mise en service échappe à toute réglementation administrative autre que celle concernant la police de la circulation, laquelle n'exige, ni ne comporte le régime de l'autorisation préalable.

Pour les routes nationales et départementales, ainsi que pour les chemins vicinaux de grande communication, ce régime est catégoriquement exclu par la loi du 30 mai 1851 sur la police de roulage qui régit ces voies publiques¹.

Il est vrai, toutefois, que pour les autres voies de communication, le régime de l'autorisation préalable n'est écarté par aucun texte formel. Mais les principes généraux s'y opposent. A cet égard, rappelons l'arrêt Lamarthonie du 20 mai 1904 qui a annulé une décision du maire de Bordeaux se rapportant aux entreprises de transports de marchandises pour la raison qu'aucune loi ne les soumet à l'autorisation

1. Dans ce sens, argument de l'arrêt Ponthas, 7 décembre 1888.

préalable¹. Cela est encore vrai de nos jours, pour toutes les entreprises privées de transports sur route.

Dans le cas exceptionnel où une ville a accordé une concession à un particulier, le Conseil d'Etat, afin de lui permettre de garantir ce dernier, assujettit les entreprises libres à une autorisation préalable du maire pour l'exécution des transports urbains². Mais cette dérogation aux principes généraux du droit, nécessitée par les exigences d'une situation de pur fait, ne peut être admise, tant dans son fondement que dans ses limites, qu'en considération du maintien dans l'intérêt général de l'exécution du service public concédé. Or, il est évident qu'il n'en est ainsi que lorsque l'entreprise concessionnaire réalise un équilibre financier réel.

Quand cet équilibre n'existe plus, l'utilité du service public et, partant, sa justification disparaissent. A partir de ce moment, il est permis d'en envisager la suppression. Une telle éventualité ne donne pas à l'autorité concédante le pouvoir de prendre, vis-à-vis des entreprises privées concurrentes du service public et afin de protéger celui-ci, d'autres mesures que celles justifiées par l'intérêt général, et encore, à condition qu'elles rentrent dans les attributions de l'autorité administrative³.

C'est pourquoi, il n'est pas reconnu à cette autorité le pouvoir de faire entrer jusqu'aux points d'arrêts dans sa réglementation.

L'intérêt de la circulation est, en effet, assez sauvegardé par la fixation d'itinéraires spéciaux, que doivent respecter les véhicules des entreprises de transports sur routes. Et nous avons vu que les simples arrêts, à l'inverse des stationnements dans les villes, sont reconnus, par une jurisprudence constante, comme la manifestation de la liberté d'aller et de venir. En conséquence, il n'y a que le législateur qui puisse leur imposer des restrictions.

1. Cf. également, arrêté Autobus Antibois, 29 janvier 1932.

2. Même arrêt et arrêt Ponthas.

3. Dans ce sens, arrêt des tramways de Cherbourg, 9 décembre 1932.

SECTION II

PROPOSITIONS DE LOIS DEPOSEES EN VUE DE REGLEMENTER LES TRANSPORTS SUR ROUTE

CHAPITRE PREMIER

PROPOSITION DE LOI DE MM. BARETY ET BORREL

Le 9 juillet 1924, M. Baréty a présenté à la Chambre des députés une proposition de loi en vue de réglementer les services automobiles de transports en commun.

Cette proposition fut adoptée le 23 décembre 1927 par cette Assemblée, après avoir subi quelques modifications présentées par M. Borrel au nom de la Commission des transports.

Ce texte a été ensuite soumis au Sénat sur les rapports de M. Judet, en date des 24 juin 1930 et 19 février 1931, qui ne l'ont amendé que sur des points secondaires.

Nous reproduisons ci-dessous les principaux passages de la proposition de loi Baréty-Borrel :

« *Article premier. — Régime des autorisations.* — Indépendamment des dispositions du Code de la route, tout service automobile de transport en commun de voyageurs, qu'il soit régulier ou occasionnel, ne pourra fonctionner qu'après autorisation préfectorale ».

« *Article 2. — Certificats de bon fonctionnement.* — Aucun service de transport en commun de voyageurs, régulier ou occasionnel, ne pourra être effectué avec des véhicules qui

n'auraient pas été construits et aménagés spécialement à cet effet. Sans préjudice des dispositions du Code de la route, ces véhicules seront soumis avant leur mise en route à une inspection spéciale du Service des Mines. Cette inspection sera renouvelée tous les douze mois. Le service des Mines délivrera un bulletin extrait d'un registre à souche, constatant l'état du véhicule et notifiera au préfet le résultat de sa vérification. En cas de défectuosité constatée, le véhicule sera retiré de la circulation jusqu'après sa remise en état qui fera également l'objet d'une inspection du service des Mines ».

« Article 5. — *Retrait des permis de circuler et des permis de conduire.* — Le préfet doit retirer le permis de circuler lorsque le véhicule ne répond plus aux conditions requises ou que l'assurance de responsabilité civile vient à cesser. »

.

« Article 6. — *Transports non soumis à la présente loi.* — La présente loi ne s'applique pas aux services organisés sous le contrôle et la responsabilité des grands réseaux de chemins de fer à condition que ces services, qui restent au surplus assujettis aux prescriptions du décret du 31 décembre 1922 et de ceux qui l'ont complété ou le compléteront (Code de la route), aient fait l'objet d'un traité approuvé par le ministre des Travaux publics. Elle ne s'applique pas non plus, exception faite de l'article 4 en cas d'absence de garantie de responsabilité civile, aux services subventionnés en application de la loi du 21 août 1923, qui demeurent soumis aux obligations déterminées par le décret du 24 mars 1924 et ceux qui l'ont complété et le compléteront. »

« Article 7. — *Délais d'application.* — Un règlement d'administration publique, rendu dans les trois mois de la promulgation de la présente loi, déterminera les conditions de son application.

» Toutefois les dispositions de la présente loi ne seront applicables aux transports occasionnels, en ce qui concerne le type des véhicules et leur mise en route qu'après un délai de deux ans à compter du jour de l'application de la loi. »

Parmi les suggestions présentées en vue de règlement d'administration publique, nous relevons la première qui a trait à la classification des véhicules. Dans son rapport, M. le député Borrel s'exprime de la manière suivante :

« Pour la clarté du texte qui va suivre, qu'il soit bien entendu que l'expression « transport en commun » s'entend de toute opération de transport, rémunérée ou non, s'adressant au public, à la condition que, soit par la capacité et la nature du véhicule, soit par le nombre des voyageurs transportés, l'opération ne puisse être considérée comme « un transport particulier ».

Nous estimons que la proposition de loi de MM. Baréty et Borrel est critiquable, notamment à deux points de vue.

Tout d'abord, son article 1^{er}, tel qu'il est rédigé, se trouve en contradiction avec lui-même. En effet, il se réfère directement au Code de la route et soumet en même temps la circulation des véhicules de transports en commun à l'autorisation préalable. Or, nous savons qu'aucun article du Code de la route n'édicte une pareille exigence, et pas plus l'article 39 que les autres. Bien au contraire, l'article 34 ne parle expressément que de « déclaration ». Comme nous avons déjà suffisamment insisté sur cette question, nous ne nous livrerons pas à de plus amples développements.

D'autre part, l'article 6 de la proposition Baréty-Borrel créé un régime d'exception en faveur des « services organisés sous le contrôle et la responsabilité (?) des grands réseaux de chemins de fer », c'est-à-dire des sociétés filiales. Les services subventionnés jouiront de la même exemption. Soit, mais n'est-ce pas, sous forme à peine déguisée, vouloir instituer un droit de préférence au profit des réseaux ? Que l'on veuille bien se reporter à ce que nous avons dit des sociétés filiales, et l'on s'apercevra aisément qu'ici encore, il y a une contradiction entre l'article 6 de la proposition et l'article 53 du cahier des charges. Il est inadmissible que l'on désire laisser libres, et par conséquent en dehors de la loi, les seules entreprises de transports sur routes organisées par les compagnies de chemins de fer. C'est mettre la route sous leur dépendance totale. Nous voyons donc que l'intérêt général n'a rien à attendre des mesures ainsi envisagées.

Des auteurs ont pensé que les mesures législatives à intervenir ne sauraient montrer assez de rigueur envers les transports routiers. M^e Bettinger, entre autres, admet que « l'intervention désirée du législateur perdrait toute sa portée si elle ne devait pas être assortie d'effets rétroactifs »¹. Puis, plus loin : « le législateur a toujours le droit, lorsque le bien public l'exige.... de prendre une disposition qui porterait atteinte à des droits acquis². Et aucune demande en indemnité ne serait recevable de la part des entrepreneurs atteints, car une disposition formelle ne saurait jamais, sauf prévision formelle de celle-ci, ouvrir un droit à une indemnité¹ ».

Ainsi donc, des entreprises privées auront, pendant de longues années, effectué d'innombrables parcours, rendu de signalés services, satisfait à des besoins auxquels les chemins de fer sont impuissants à pourvoir, et on les supprimerait sans autre forme de procès, sans se soucier des conséquences néfastes que ce bouleversement pourrait présenter « pour l'économie du pays : perte de matériel rendu inutilisable du jour au lendemain, mise à pied d'un grand nombre d'ouvriers, employés, ingénieurs... disparition de petits entrepreneurs.... de sociétés puissantes..... »², sans compter les moins-values d'impôt, ni le ralentissement de l'activité de nombreux centres industriels et commerciaux.

« Au point de vue de l'activité nationale, on peut faire un rapprochement entre le patrimoine des réseaux qui s'élève actuellement à environ 70 milliards et toutes les organisations qui se rapportent à l'automobile : usines de constructions et leurs dépôts, usines de distillation des essences, installations de diffusion de cette essence, etc. »³.

Est-ce bien de cette façon qu'il faut comprendre « l'intérêt public » ? Congu de la sorte, l'intérêt, dont on a tant de soins, n'est-il pas plutôt celui des seuls chemins de fer et, en général, des concessionnaires de services concédés ? Or, nous savons que, d'après la jurisprudence du Conseil

1. M^e Bettinger, *op. cit.*, p. 241 et s.

2. Dans son rapport au Conseil National Economique, M. Josse a reconnu qu'« il faut tenir compte des situations acquises ».

3. Chambre de Commerce du Havre. Délibération du 22 février 1934.

d'Etat, l'intérêt général et l'intérêt du concessionnaire ne sont pas toujours concordants, surtout dans les cas où le service concédé s'avère définitivement non-viable par un déficit chronique.

Et si l'on rapproche l'opinion de M^e Bettinger de l'article 6 de la proposition de loi Baréty-Borrel, on est autorisé à penser que les chemins de fer pourraient dire aux transporteurs routiers si les mesures préconisées étaient jamais mises en vigueur : « La route est à nous, c'est à vous d'en sortir ».

CHAPITRE II

PROPOSITION DE LOI DE M. JULES MOCH.

Le 16 mai 1933, M. Jules Moch, député, a déposé sur le bureau de la Chambre, une proposition de loi « tendant à la coordination générale des transports et à l'institution d'un réseau national de chemin de fer d'intérêt général et régional ».

Nous en reproduisons ci-dessous le passage concernant la coordination du rail et de la route¹.

L'article 6, excluant les véhicules de tourisme individuel, répartit tous les autres en quatre catégories, dont trois sont qualifiées de transports publics et une de transports privés.

Sont dites entreprises de transports publics celles qui assurent habituellement un transport régulier de voyageurs ou de marchandises sur un parcours déterminé. Est considéré comme « régulier » tout transport effectué au moins une fois par semaine dans chaque sens pendant un mois, ou dont l'horaire et le tarif auront été rendus publics.

1 Document parlementaire, n° 1885, Chambre des Députés.

Seront au contraire dites entreprises de transports privés celles qui effectuent pour le compte d'autrui des transports dits irréguliers, au sens de la définition précédente, de même que celles qui effectuent des voyages réguliers pour leur propre compte.

Les trois catégories d'entreprises de transports publics sont soumises au contrôle de leurs conditions d'exploitation, technique, commerciale, et si elles sont subventionnées, financière, ainsi qu'au contrôle des conditions de travail (art. 7). Il n'en est pas de même des entreprises de transports privés, qui ne sont pas davantage soumises au régime de l'autorisation (art. 15). Ce sont là les différences essentielles entre les trois premières catégories et la quatrième.

Les trois premières catégories diffèrent entre elles par l'étendue de leur rayon d'action : transports publics d'intérêt général, régional ou local.

Parmi ces trois catégories, la troisième (intérêt local, réseaux urbains) reste soumise au régime actuel. Les deux autres, au contraire, sont soumises au nouveau régime créé par la présente proposition.

Les principes du régime nouveau sont fixés par les articles 8 et suivants, étant entendu — M. Mochy insiste, car c'est, pour lui, une condition essentielle — *que tout plan de coordination et de réglementation partielle des transports est subordonné au retour à la collectivité des voies ferrées.*

Les lignes de transport public d'intérêt général ne peuvent être créées qu'avec une autorisation du Conseil supérieur.

Quant aux lignes d'intérêt régional, il faut distinguer deux hypothèses : ou elles ne sont pas parallèles à la voie ferrée ou elles le sont, la définition légale du parallélisme étant donnée par l'article 8.

Dans le premier cas, pleine liberté est laissée pour la création de lignes de ce type, qui comprend la grande majorité de nos lignes rurales.

Si, au contraire, la ligne nouvelle est parallèle à la voie ferrée, son ouverture est soumise à l'autorisation du conseil régional compétent. Mais deux cas sont à nouveau à

distinguer, selon que la ligne concurrence la voie ferrée ou est dite « substituée » à celle-ci.

Sont considérés comme tels les services répondant aux conditions suivantes :

Etre créés pour remplacer totalement ou partiellement des services ferroviaires ;

Partir d'une gare d'arrêt d'express ou d'une gare terminus et aboutir à une autre gare d'arrêt d'express, ou à une gare terminus ;

Desservir toutes les gares intermédiaires, ou les centres des communes directement desservies par ces gares ;

Adopter les tarifications, les conditions de transport, de garanties, de travail des réseaux ;

Accepter, et, dans la mesure du possible, distribuer des billets combinés fer-route.

La troisième catégorie de lignes de transports publics, celle d'intérêt local, qui comprend essentiellement les transports urbains ou suburbains, reste soumise au régime actuellement en vigueur et n'est pas visée par la loi, sauf au cas de transformation d'un réseau local en réseau régional, prévue à l'article 14.

Enfin, les transports privés restent libres (art. 15) sauf différences de taxation, sur lesquelles nous reviendrons, entre les transports généraux et régionaux, et sauf restrictions éventuelles en ce qui concerne le transport général (à grandes distances) de marchandises pondéreuses et non périssables.

L'article 10 fixe la procédure de l'autorisation. Lorsqu'elle est requise, elle est accordée sous deux formes successives, dans le cas d'une ligne nouvelle, autre qu'une ligne dite « substituée » à la voie ferrée.

Il y a d'abord une autorisation provisoire d'un an, dite d'essai, puis une autorisation provisoire qui ne peut être accordée pour plus de cinq ans, sauf exception indiquée ci-dessous.

Durant les six premiers mois de l'autorisation provisoire, le Conseil supérieur, s'il s'agit d'une ligne d'intérêt général, ou le Conseil régional, s'il s'agit d'une ligne d'in-

térêt régional, doit examiner les répercussions de la création de la ligne sur les lignes ferroviaires, routières, etc., déjà autorisées à titre définitif, ainsi que les avantages apportés aux populations desservies.

S'il lui apparaît que la ligne nouvelle ne nuit pas aux anciennes, il devra, avant la fin du neuvième mois de l'exploitation, accorder, si la demande lui en est faite, une autorisation définitive, pour une période ne dépassant pas cinq ans (sauf l'exception de l'art. 12). Si, au contraire, la ligne nouvelle nuit aux anciennes, il devra en aviser l'exploitant et ne pas accorder l'autorisation définitive.

L'autorisation peut toujours être subordonnée à l'observation de conditions de tarifs, d'assurances, de travail, etc., dont les modèles seront fixés par décret (art. 13).

Reste la question des situations acquises visée à l'article 9. Deux cas sont à envisager : ou la ligne en fonctionnement lors de la promulgation de la loi est, parce que subventionnée, titulaire d'un contrat, et, dans ce cas, celui-ci reste valable jusqu'à son expiration et l'entreprise n'est soumise, s'il y a lieu, à la procédure de l'autorisation qu'en cas de demande de renouvellement ; ou, au contraire, la ligne fonctionne sans contrat, et, dans ce cas, elle est dispensée d'autorisation pendant une période de cinq années.

L'article 16 de la proposition précise que la loi de finances fixe les taux de base des diverses taxes de circulation, au poids, à l'encombrement, etc., qui frappent les transports automobiles, ces taux de base subissant, le cas échéant, les réductions ou majorations suivantes :

A. — Véhicules de transports publics d'intérêt général ou régional.

a) Réduction des taux de 50 % pour toute ligne non parallèle, sur le quart de son parcours, à une voie ferrée ouverte au service des voyageurs, le parallélisme étant défini comme le fait d'unir par la route deux agglomérations desservies par deux gares consécutives de la voie ferrée et dont le centre de chacune est à moins de trois kilomètres de la gare correspondante (art. 17). La détermination des

trouçons parallèles sera faite sans appel par les conseils régionaux (art. 8).

b) Suppression de ces taxes pour toute ligne de substitution à la voie ferrée, définie à l'article 12, les transports sur ces lignes supportant les impôts ferroviaires et non les impôts automobiles (art. 18).

B. — Véhicules de transports privés.

Pour tous ces véhicules, les taxes seront réduites de moitié (art. 19) lorsque la circulation sera limitée à une région et aux départements limitrophes.

C. — Dispositions communes à tous les véhicules.

Les taxes de base ainsi modifiées seront majorées de 50 % lorsqu'un train de roues sera équipé en bandages pleins, de quelque nature qu'ils soient.

L'article 22 prévoit des amendes du quintuple (et du décuple en cas de récidive) des droits fraudés pour toute contravention à ces articles fiscaux.

A ces mesures d'ordre fiscal, il faut en adjoindre d'ordre technique. L'article 23 donne le droit au ministre de limiter les poids, les vitesses, l'encombrement ou la puissance des véhicules non encore en service, sous réserve de l'observation d'un délai d'application.

Restent deux problèmes à examiner : celui des subventions et celui des régies.

Les subventions déjà accordées seront, à l'avenir, centralisées par les conseils régionaux (art. 24).

Quant aux subventions nouvelles, attribuées par les collectivités, mais par l'intermédiaire unique du conseil compétent, elles devront, sauf exploitation par une régie, être précédées d'un appel d'offres fait par le conseil. A conditions égales, la préférence sera accordée aux entreprises gérant des lignes destinées à être en correspondance avec la ligne projetée (art. 25).

Enfin, les conseils supérieurs ou régionaux sont, par l'article 26, autorisés, dans les limites des crédits et des subventions dont ils disposent, à créer des régies de transports routiers, formule qui permettra, dans un délai plus

ou moins éloigné, de créer une régie nationale. Cette régie routière, pourra s'unir à la régie des transports ferroviaires d'intérêt général et régional, au sein d'un vaste office des transports.

On peut tout d'abord reprocher à la proposition de loi de M. Moch la définition qui y est donnée des transports réguliers. Ainsi donc, il suffirait qu'une entreprise fasse le service une fois par semaine, pendant un mois, pour être comprise dans cette catégorie. A notre sens, c'est se contenter d'une faible fréquence du trafic pendant un délai très court. Cette disposition n'a évidemment, d'autre but que de faire entrer dans le cadre de la loi le maximum de véhicules.

De même, ce que la proposition entend, par « lignes parallèles » nous paraît critiquable. Le parallélisme envisagé est si étroit qu'il n'en pourra être autrement dans la majorité des cas. Par contre, les lignes « substituées » jouiront d'un régime de faveur, notamment en ce qui concerne la durée de l'autorisation.

En effet, toute ligne parallèle serait soumise à une autorisation d'essai d'un an, et, s'il apparaissait, pendant cette période, qu'elle ne nuit pas à la ligne ancienne, une autorisation d'une durée maximum de cinq ans pourrait lui être accordée, c'est-à-dire moitié moindre que celle dont bénéficieraient les lignes substituées.

Cette période de cinq ans nous semble vraiment trop courte, en raison du peu d'intérêt qu'aurait pour l'entrepreneur la création d'un service pour un laps de temps si restreint. Mais, ce que nous trouvons en tous points inadmissible, c'est l'autorisation d'essai d'un an. Avec toutes les formalités administratives nécessaires, cette période ne manquerait sans doute pas d'être réduite. Quoi qu'il en soit, il est presque inconcevable de permettre à l'entrepreneur de pourvoir aux besoins du public pendant un an, tout en lui laissant cette épée de Damoclès suspendue sur la tête. Car, ce serait pour lui la ruine pure et simple au cas où l'autorisation définitive lui serait refusée.

La distinction entre lignes parallèles et lignes substituées n'a d'autre but, ceci est l'évidence même, que de

protéger le concessionnaire de chemins de fer. Ce point de vue est logique puisqu'ainsi que nous aurons à l'indiquer, il n'est que la conséquence d'un principe dogmatique. Mais, pris en soi, il présente cet inconvénient de confondre, comme on le fait d'ailleurs souvent, l'intérêt du chemin de fer avec l'intérêt général.

La remarque que nous venons de faire est d'autant plus exacte qu'il n'appartiendrait qu'aux conseils régionaux de déterminer quand des lignes devraient être considérées comme parallèles ou non. Le pire est que ces conseils statueraient sans appel possible.

Si l'on ajoute à tout ce qui précède que les entreprises effectuant le transport des marchandises seront également assujetties, dans les mêmes cas, au régime de l'autorisation, on s'aperçoit qu'aucun trafic ne pourra plus avoir lieu sans être réglementé étroitement.

C'est encore la notion de protection du concessionnaire qui apparaît comme visible dans les dispositions fiscales. Les lignes substituées et les lignes non parallèles sur le quart de leur longueur à une voie ferrée seraient nettement avantagées par rapport aux autres. Un système rigoureux de pénalités est prévu, dont le produit servirait sans doute à alimenter les subventions que la proposition juge utile de maintenir.

Les dispositions fiscales visent un autre ordre d'idées qui est la création de régies de transports routiers, et par la suite, d'une régie nationale. Nous pensons que la réalisation du but proposé aggraverait la situation financière de tous les transports et celle de l'Etat, car il est prouvé que le système de la régie est le plus onéreux de tous. Enfin, si la proposition de M. Moch entend réglementer de la sorte les transports sur route, c'est que son auteur a conçu de sauvegarder les intérêts du rail. Tout le plan de coordination imaginé par lui, *est subordonné au retour à la collectivité des voies ferrées*. Autrement dit, il est lié à la déchéance des réseaux. Nous sommes trop adversaires de l'ingérence étatique, principalement en matière de transports, pour pouvoir admettre une telle conception. Si les réseaux se trouvent dans une situation financière embarrassée, c'est

précisément à cause que l'immixtion de l'Etat s'est trop faite sentir à leur égard, ainsi que nous l'avons démontré précédemment. La proposition de M. Jules Moch ne pourrait avoir d'autres conséquences vis-à-vis des transports routiers. C'est pourquoi nous pensons que ceux-ci, et d'une façon générale tous les transports, peuvent fonctionner normalement sans risquer de faire les frais d'une expérience collectiviste.

SECTION III

MESURES RECENTES

Un décret a été pris, récemment, en vue d'instituer une Direction Générale des Chemins de Fer et des Routes au Ministère des Travaux Publics. Par ailleurs, le Conseil National Economique, dans une de ses dernières sessions, a adopté des résolutions visant un plan d'ensemble de coordination de tous les transports. Enfin, tout dernièrement, le gouvernement a, sous le prétexte de réaliser l'équilibre budgétaire, rendu un décret-loi établissant certaines règles de coordination.

C'est à l'étude de ces diverses mesures que nous allons consacrer les chapitres qui suivent.

CHAPITRE PREMIER

CREATION, AU MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS D'UNE DIRECTION GENERALE DES CHEMINS DE FER ET DES ROUTES

Dans une lettre du 4 décembre 1933, adressée au Président de la République, M. Paganon, ministre des Travaux Publics, écrivait en ces termes¹ :

« Le régime des chemins de fer ne saurait être remanié d'une façon logique et rationnelle si l'on ne s'attachait en même temps à résoudre le problème de la circulation rou-

1. *Journal officiel*, Lois et décrets, 4 et 5 décembre 1933,

tière. Les transports routiers, qui sont les auxiliaires des chemins de fer (*sic*) doivent s'articuler avec les transports par voies ferrées, de même que l'aménagement et l'exploitation des routes qui longent ou qui croisent les chemins de fer en un si grand nombre de points ne pourraient s'effectuer désormais dans des conditions acceptables si on ne les coordonnait avec l'établissement et l'exploitation des réseaux ferrés. Il importe donc de suivre avec une unité de vues aussi complète que possible le développement des questions qui se rapportent tant au rail qu'à la route et l'on est ainsi conduit à rattacher à la direction des chemins de fer l'administration des routes ».

Et le même jour, un décret a été rendu, ainsi conçu :

Article premier. — La Direction Générale des Chemins de Fer et la Direction de la Voirie Routière..... sont réorganisées de la manière suivante avec les dénominations ci-après, savoir :

Direction Générale des Chemins de Fer et des Routes.

.

Troisième bureau. — Voies ferrées d'intérêt local et services publics de transports automobiles :

.

b) Services publics de transports automobiles :

Approbation des contrats, règlement des subventions, statistique.

.

Septième bureau. — Routes nationales et ponts sur les routes nationales :

Etablissement, amélioration et entretien.

Huitième bureau. — Routes nationales :

Cantonniers, permissions de voirie, alignements, police de la circulation, automobiles.

Ce décret comprenait, en outre, la nomination de M. Boutet, ingénieur en chef hors classe des Ponts et Chaussées, comme directeur général de ce nouveau service,

Nous pensons que l'on a voulu, en mettant dans les mêmes mains la direction des chemins de fer et celle de la voirie, préparer, en quelque sorte, les mesures à intervenir pour établir la collaboration du rail et de la route.

C'est, si nous pouvons ainsi dire, une coordination avant la lettre, une amorce de coordination, dans son caractère le plus administratif.

Quel sera le rôle de la nouvelle direction, du point de vue qui nous occupe ? Si nous nous reportons à la lettre de M. le ministre Paganon, nous voyons qu'en somme, le réseau routier doit être aménagé, non pour le plus grand profit de la circulation en s'adaptant à celle-ci, mais afin de gêner le moins possible, et, à l'occasion, de servir le rail.

Ce sera donc cette considération qui inspirera les décisions et les mesures à intervenir concernant les voies de toute nature. Et cela est d'autant plus probable que les bureaux du Ministère des Travaux Publics sont peu qualifiés pour résoudre seuls, les problèmes soulevés par la nécessité de satisfaire avant tout les besoins des usagers.

Il est donc à craindre que l'intérêt des chemins de fer prime celui de la collectivité.

CHAPITRE II

CONCLUSIONS DU CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE

Dans sa session des 16 et 17 février dernier, le Conseil National Economique, sur le rapport présenté par M. Josse, a adopté des conclusions sur le problème des transports. Nous allons les analyser d'abord, nous réservant d'en faire ensuite la critique¹.

1. Tous les renseignements que nous donnons sont extraits du *Journal officiel*, « Lois et décrets » du 23 février 1934.

§ 1. — Exposé.

PRINCIPES GÉNÉRAUX.

Les transports service public.

Le transport par fer, par route, par eau, ou aérien, présente le caractère d'un service public.

Les considérations de rendement financier sont sans doute moins impérieuses que la nécessité d'assurer à tous et partout des moyens de transport efficaces.

La liberté des transports.

La liberté des transports est absolument incompatible avec leur caractère de service public.

La répartition du trafic.

Il faut cependant tenir compte des situations acquises. Et l'intervention de la puissance publique apparaît indispensable.

La coordination des transports doit, tout en s'inspirant de directives générales, s'effectuer dans le cadre du département ou de la région. Un organisme consultatif à deux degrés, le premier en contact étroit avec les populations, l'autre apportant dans le plan général des transports les vues d'ensemble indispensables, apparaît ainsi comme le pivot de l'organisation future; la constitution d'un Conseil National des Transports, où seront représentés tous les intérêts en présence selon la formule tripartite, est envisagée.

Cet organisme, placé auprès du Ministre des Travaux Publics, donnerait obligatoirement son avis sur toutes les questions posées par la coordination des modes de transport, y compris celles touchant les tarifs, les conditions de transport et de travail du personnel.

Dans chaque département, ou dans chaque région, un Conseil composé de façon analogue, et ayant des attributions identiques, assurerait dans le cadre du département

la répartition du trafic. Le préfet, sur l'avis de ce conseil, ne se prononcerait toutefois qu'en premier ressort, l'affaire pouvant toujours être portée ensuite devant le ministre sur l'avis du Conseil National.

RÉGLEMENTATION DES DIFFÉRENTS MOYENS DE TRANSPORT.

I

L'automobile.

1° *Réglementation de police.*

Cette réglementation doit avoir pour objet la facilité de la circulation et la sécurité des automobilistes eux-mêmes comme de tous les usagers de la route :

1° Par une limitation du tonnage et de l'encombrement.

2° Par la fixation de vitesses maxima applicables à certains types de véhicules.

3° Par l'institution de règles précises sur la circulation.

2° *Exploitation des transports automobiles.*

A. Champ d'application du nouveau régime.

Transports publics. — L'accord s'est établi sans difficultés pour soumettre à l'autorisation les transports effectués pour le public (voyageurs et marchandises) par des entrepreneurs de transport dans des conditions de régularité comportant la desserte habituelle de parcours déterminés et qu'on peut qualifier de transports publics.

Transports privés. — Sont exclus de cette réglementation les transports effectués par tout industriel, commerçant, agriculteur ou particulier, pour son compte exclusif, avec des véhicules lui appartenant ou pris en location.

Transports privés exceptionnels. — Dans les transports privés, le Conseil propose néanmoins de faire un sort spécial à tous ceux qui, par le nombre ou le poids des véhicules mis en service, le parcours d'un même itinéraire, font un usage de la route, sinon anormal, du moins exceptionnel, et il recommande pour ces transports une extension des

dispositions de la loi du 21 mai 1836, article 14, relatives aux subventions pour dégradation aux chemins vicinaux.

Transports professionnels occasionnels. — Cette catégorie vise les entreprises effectuant pour le compte d'autrui des transports non réguliers de voyageurs et de marchandises, par exemple en cas d'excursion, de cérémonie, etc...

La majorité du Conseil a donc estimé qu'il convenait de soumettre à la réglementation à instituer tous les « transporteurs », c'est-à-dire tous ceux dont la profession est d'effectuer un transport pour autrui (pour les voyageurs ou les marchandises).

B. Régime de l'autorisation.

La grande majorité du Conseil National Economique a été d'avis que l'autorisation ne serait accordée en principe que dans le cas où sur une relation donnée, les moyens de transports existants n'assureraient pas le service à la satisfaction des intéressés.

Le régime de l'autorisation n'est pas exclusif dans certaines hypothèses, et notamment lorsque ne se présentera aucun demandeur en autorisation, d'un régime comportant des relations plus étroites de l'entrepreneur et de la collectivité intéressée, engendrant des droits et des obligations réciproques, instituant même une association financière, c'est-à-dire de la concession.

Voici quels seraient les traits essentiels du régime de l'autorisation.

1° Possibilité d'autorisations concurrentes.

L'autorisation serait exclusive au regard du bénéficiaire, mais non au regard de la puissance publique.

2° Durée de l'autorisation.

L'autorisation pourra, bien entendu, être retirée à tout moment s'il y a violation des conditions de l'autorisation.

Mais en dehors de ces circonstances, le Conseil estime en définitive que l'autorisation doit être de courte durée dans la limite de 3 à 5 ans.

3^o Conditions de l'autorisation.

a) Horaires et tarifs. — L'entrepreneur sera tenu de publier les horaires du service et les tarifs.

b) Egalité des usagers. — L'entrepreneur sera tenu de faire les mêmes conditions de prix et de délais à tous les transports se présentant dans les mêmes conditions.

c) Responsabilité et assurance. — On a admis l'obligation pour les entrepreneurs de transports de justifier qu'ils ont couvert leur responsabilité par une assurance.

d) Obligation d'assurer le service. — L'entrepreneur sera tenu de faire le service.

e) Conditions de travail du personnel. — L'entrepreneur devra assurer à son personnel un statut du travail établi tant dans l'intérêt des agents que dans l'intérêt des usagers. La réglementation à établir en faveur du personnel des transports routiers, sans être en tous points identique à celle qui existe pour le personnel des réseaux de chemin de fer, doit tendre à s'en rapprocher.

f) Absence de redevance à caractère fiscal.

g) Obligation d'assurer certains services. — Obligation de transporter le courrier postal, nécessité de subordonner une autorisation sur un itinéraire particulièrement favorable à l'engagement du bénéficiaire de desservir un centre moins bien situé, de prolonger à cet effet un itinéraire, de créer un autre service, etc...

4^o Combinaison des services automobiles et des chemins de fer.

a) Services parallèles à la voie ferrée ou de substitution.

Ce sont ceux dont la réglementation présente la plus grande importance en raison de la concurrence souvent abusive qu'ils font aux chemins de fer.

Le meilleur moyen de réaliser à cet égard une coordination complète consiste à reconnaître aux exploitants du chemin de fer (d'intérêt général ou local) un droit de préférence pour obtenir, à égalité d'offres, l'autorisation soit d'exploiter eux-mêmes les services routiers parallèles ou de substitution, soit tout au moins d'organiser sous leur responsabilité ces services au moyen de traités de factage passés avec des entrepreneurs.

La puissance publique devra donc mettre en demeure les exploitants du chemin de fer d'assurer le nouveau service automobile, et ce n'est qu'à défaut d'acceptation du chemin de fer que l'autorisation sollicitée pourra être accordée.

Ce système présente ce second avantage de ne porter atteinte aux droits que les concessionnaires de chemins de fer tiennent de leurs contrats, droits qui, ainsi que cela a été reconnu par la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de substitution pour l'éclairage de l'électricité au gaz, s'étendent à toute exploitation du service en conformité d'inventions nouvelles.

En outre, cette solution permet de prévoir et de réaliser assez facilement un « glissement » absolument nécessaire du personnel de l'exploitation ferroviaire vers les services automobiles.

b) Autres services. — Tous les demandeurs en autorisation se présenteront dans des conditions de stricte égalité et l'autorisation sera accordée, compte tenu de tous les moyens de transport existant déjà sur la même relation.

5° *Services automobiles existants.*

Le nouveau régime doit comporter une période transitoire pendant laquelle tous les services automobiles existants seront réputés autorisés.

Cette période transitoire doit être courte, et ne pas excéder un délai de dix-huit mois à compter du 1^{er} janvier 1934.

6° *Procédure de l'autorisation.*

a) Les conseils consultatifs. — Le Conseil National Economique est d'avis que l'autorité chargée d'accorder l'autorisation soit, en principe, le préfet, assisté d'un conseil départemental ou régional des transports.

Si néanmoins, le service envisagé déborde le cadre local, l'autorité qualifiée sera le Ministre sur l'avis du Conseil national des Transports.

Il faut, dans le premier cas, que les décisions du préfet puissent être déférées au Ministre.

b) L'instruction des demandes. — Dans le délai d'un mois

à dater du dépôt de la demande, le conseil départemental ou régional — ou le cas échéant le Conseil National des Transports — devra en être saisi, et dans les trois mois à dater du dépôt de la demande une décision devra intervenir. Celle-ci pourra être une décision d'ajournement pour enquête complémentaire, mais dans ce cas la décision définitive devra être prise dans un nouveau délai de trois mois. En toute hypothèse, si un refus n'intervient pas dans les six mois suivant le dépôt de la demande, l'autorisation sollicitée sera réputée accordée.

7° Généralité du régime de l'autorisation.

La généralité du régime d'autorisation paraît le seul moyen de réaliser la coordination des moyens de transport.

Si, dans certains cas d'espèce, les services autorisés ne peuvent servir utilement la poste, on prévoit l'obligation pour l'Administration des Postes de demander l'autorisation qui sera toujours accordée. C'est alors cette Administration qui effectuera les transports publics (voyageurs et marchandises) sur l'itinéraire envisagé.

La procédure rapide (?) envisagée pour l'instruction des demandes ne peut vraiment entraver en quoi que ce soit le fonctionnement régulier du service postal. Il est d'autre part bien certain que si l'Administration des Postes se borne à transporter le courrier postal, sans offrir ses services au public comme transporteur, elle n'a nul besoin de l'autorisation ci-dessus envisagée.

8° L'instrument juridique nécessaire pour réaliser la réforme.

Une loi paraît sans doute nécessaire pour réaliser dans son entier la réforme envisagée. Mais comme il importe essentiellement en cette matière d'aller vite, des étapes successives pourraient opportunément être suivies.

a) Les étapes possibles. — La première consisterait en une modification de l'article 34 du Code de la route qui prévoit une simple déclaration pour l'exploitation de services de transports en commun des voyageurs, et dans la substitution à ce régime de celui de l'autorisation qui est déjà tout au moins en puissance dans l'article 62 du même

règlement. Une autorisation délivrée par les préfets serait ainsi d'ores et déjà nécessaire pour la création des services envisagés par le Code de la route. La loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage, telle qu'elle est interprétée par la jurisprudence concordante du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation ne fait pas obstacle à cette modification qui constituerait déjà un sensible progrès. Elle ne fait pas obstacle davantage, semble-t-il, à une réforme plus complète de la réglementation en vue de soumettre au même régime de l'autorisation tous les transports de voyageurs et de marchandises présentant le caractère de transports publics, c'est-à-dire offrant ce double caractère d'être réguliers et offerts au public et cette réforme, qu'il serait également désirable de pouvoir réaliser par un règlement d'administration publique pourrait faire l'objet d'une seconde étape.

Ce n'est qu'ensuite que l'ensemble des transports professionnels, tels qu'ils ont été définis ci-dessus, seraient soumis au régime général de l'autorisation.

II

Le Chemin de Fer.

La réalisation d'une politique des transports conduit à proposer pour le chemin de fer, d'intérêt général comme d'intérêt local, des solutions inverses de celles qui ont été mises en avant pour l'automobile. Il s'agit de le libérer de certaines entraves, incompatibles avec une exploitation à caractère commercial.

ASSOUPLISSEMENT NÉCESSAIRE DE LA RÉGLEMENTATION.

1^o Assouplissement commercial et tarifaire.

Obligation de transporter. — En ce qui concerne les voyageurs, il ne paraît pas y avoir un intérêt très réel à maintenir strictement l'obligation à laquelle sont tenus aujourd'hui les réseaux de mettre en marche un train supplémentaire pour le transport les jours d'affluence.

En ce qui concerne les bagages, on pourrait envisager une révision du régime actuel de l'expédition en franchise par le même train que le voyageur.

En ce qui concerne les marchandises, l'obligation pour les réseaux de les expédier dans leur ordre d'inscription est une sujétion extrêmement onéreuse.

Le décret du 19 janvier 1934 a sur plusieurs de ces points donné par avance satisfaction aux désirs du Conseil, en ce qui touche les grands réseaux.

a) Homologation des tarifs.

Il n'y aurait que des avantages à prévoir la possibilité d'accorder, pour une période donnée et pour certaines relations, des réductions de prix aux expéditeurs qui prendraient, en contre-partie, l'engagement de remettre la totalité de leur trafic au chemin de fer sur les relations considérées.

b) Tarification. — Des formules doivent être trouvées, combinant la valeur, le tonnage et l'encombrement des marchandises transportées, mais en prenant soin toutefois de ne pas modifier les règles de la libre concurrence entre tous les usagers du chemin de fer et en adoptant autant que possible des règles communes, pour tous les réseaux.

2° Assouplissement technique. — Les grands réseaux doivent être autorisés, et même incités à modifier le service sur les lignes à faible rendement par l'emploi d'auto-rails ou michelines. Tous les réseaux d'intérêt général et d'intérêt local devront être autorisés même à supprimer, le cas échéant, totalement ou partiellement les services par fer, pour y substituer des services automobiles.

L'un des grands avantages du droit de préférence que le Conseil National Economique a reconnu en ce cas aux réseaux pour obtenir l'autorisation de faire, ou tout au moins d'organiser sous leur responsabilité des services routiers, c'est précisément de ne pas opposer en la circonstance l'exploitant du service automobile au chemin de fer.

§ 2. — Critiques.

Les conclusions adoptées par le Conseil National Economique sont basées sur une confusion indiscutable, car elles admettent que tous les transports, sans distinction, doivent être érigés en service public. Cette conception n'est exacte que pour les seuls chemins de fer, en raison de ce qu'ils ont été créés par la puissance publique.

Nous avons donné, lorsque nous nous sommes livré à l'étude des régimes administratif et financier des chemins de fer, en tant que service public, une définition, que nous croyons exacte, de cette notion. Il en résulte que la satisfaction d'un besoin général peut avoir lieu autrement que par la création d'un service public qui n'est qu'un des procédés propres à y pourvoir.

Nous ferons remarquer, en outre, que d'après une opinion suivie par la majorité de la doctrine, le caractère primordial qui distingue le service public du service purement privé, consiste en ce que le premier est *créé* par l'autorité, Etat, département ou commune, et non par une initiative particulière, comme c'est le cas pour les transports sur route.

A ce propos, il convient de réfuter une opinion d'après laquelle le contrat liant les chemins de fer à l'Administration serait uniquement une concession de service public.

En réalité, il y a un autre élément qui intervient ici, c'est la concession de travaux publics.

Ce dégageant du service lui-même de l'exploitation d'un travail public initial dont ce service ne serait que le prolongement n'apparaît pas d'emblée dans l'histoire des contrats administratifs. Le premier de ceux-ci est essentiellement le marché de travaux publics qui porte sur l'exécution d'un ouvrage. Par exemple, la construction d'un bâtiment public; puis, quand cet ouvrage public comporte une exploitation ultérieure dont l'administration ne veut pas se charger elle-même, le marché de travaux publics devient concession de travaux publics, c'est-à-dire marché compliqué d'une concession au titulaire d'exploiter l'ouvrage public en récupérant par là d'ailleurs, en échange,

les dépenses qu'il a engagés pour la construction de l'ouvrage. Cette concession est en somme la monnaie de paiement du travail public ainsi exécuté par un particulier pour le compte de l'Administration. Par exemple : la concession faite aux Compagnies de chemin de fer. Au terme de cette concession, les Compagnies se sont vu confier par l'Administration la construction de l'ouvrage public que constituent les réseaux de voies ferrées qui, en fin de concession, reviendront à l'Etat, moyennant l'attribution qui leur a été faite de l'exploitation des dits réseaux, dans laquelle elles devaient trouver le remboursement des travaux de superstructure mis à leur charge.

On a discuté sur la question de savoir lequel de ces deux éléments, concession de service public ou concession de travaux publics, l'emporte sur l'autre.

Pour nous, la solution n'est pas douteuse, c'est ce dernier genre de concession, car « en France, on est resté fidèle jusqu'ici à la conception de travaux publics en faisant prédominer l'élément de construction ; cependant, le décret du 31 mai 1910, sur l'organisation du Conseil d'Etat au contentieux, dans son article 3, § 1, inaugure l'expression « concession de service public »¹. Nous ne pensons donc pas nous tromper en voyant dans cette concession le dernier-né des contrats administratifs qui, ainsi que nous venons de le voir, n'existait pas encore à l'époque de la construction des chemins de fer.

D'autre part, ce qui nous porte à croire qu'on ne saurait confondre la concession de travaux publics avec celle de service public, c'est que les règles de compétence en cas de litige ne sont pas les mêmes : Conseil de Préfecture² pour la première, Conseil d'Etat pour la seconde. Cette disposition légale montre bien la différence essentielle qui existe entre ces deux catégories de contrats administratifs.

De tout ceci, il résulte qu'on n'a pas pu concéder aux chemins de fer le service des transports, mais qu'on leur a confié les travaux d'établissement des voies ferrées, et

1. M. Hauriou, *op. cit.*, p. 793 en note.

2. Cf. Arrêt Tramways de Cherbourg

si l'exploitation de celles-ci a pris en fait une importance considérable, du point de vue de l'analyse juridique des contrats de concession passés avec eux, cette exploitation n'a été incorporée aux contrats que comme corollaire des travaux confiés et pas du tout à la façon d'un objet principal comportant d'ailleurs concession générale du service public des transports.

Dès lors, il n'y a rien à tirer des contrats de concession des Compagnies de chemins de fer d'intérêt général ou local pour prétendre qu'elles ont la concession non pas des transports par voie ferrée, mais des transports terrestres en général. Car les transports qui leur ont été confiés sont, par le lien établi dans ces contrats entre les travaux d'installation et l'exploitation, les seuls transports par voie ferrée à l'exclusion des transports par la route. Aussi bien, on en trouve une preuve directe dans les dispositions de l'article 53 du cahier des charges du chemin de fer qui définit les conditions dans lesquelles les Compagnies pourront traiter avec des entreprises routières.

Le souvenir de ce qui s'est passé lors de l'opposition de l'électricité au gaz n'est pas une excuse : s'il est exact, que les concessions faites aux entreprises gazières sont, elles aussi, de simples concessions de travaux publics, et que les entreprises du gaz se sont pourtant vu protégées pour la distribution de l'éclairage, c'est d'abord parce que les contrats prévoyaient la concession expresse de la distribution de l'éclairage et qu'aussi bien, les travaux de pose des canalisations d'électricité étaient tout à fait parents de ceux auxquels s'étaient livrées les compagnies gazières ; situation par conséquent bien différente de celle dans laquelle se trouvent les unes par rapport aux autres, les compagnies de chemin de fer et les entreprises de transport routiers.

Pour soutenir que tous les transports doivent être érigés en service public, on oppose sans doute encore l'arrêt Planche du Conseil d'Etat, du 13 juin 1933, qui a reconnu légale une délibération du Conseil Général du Rhône autorisant la Régie des chemins de fer du Rhône à prolonger son exploitation par autobus, malgré que sur ce prolon-

gement fonctionnât une entreprise libre de transports routiers, on en déduit sans doute que le Conseil d'Etat a, cette fois-là, conféré aux exploitations de transport le caractère de service public.

Cette conclusion n'a à peu près aucun rapport avec le sens de l'arrêt d'après le cas d'espèce tranché. Il s'agissait d'un prolongement de parcours par rapport au réseau initial concédé par le département du Rhône à une société remplacée depuis par une régie départementale. Le Conseil d'Etat a estimé, comme l'y invitait le Commissaire du Gouvernement Rivet, que ce prolongement rentrait dans le cadre initial de la concession en raison du caractère complémentaire qu'il présentait en réalité et que, par conséquent, la concession en cause étant d'ailleurs antérieure au fonctionnement de l'entreprise libre sur le parcours considéré, le pouvoir concédant avait pu valablement autoriser la régie à augmenter ainsi le réseau du service public qu'elle gérait.

Mais quel service public ? Etait-ce le service même des transports en commun dans le département du Rhône ? Nullement : il s'agit de l'exploitation dans une région déterminée dont s'était chargé le concessionnaire d'autrefois par voie de fer, pour laquelle la régie lui succédant avait été ensuite autorisée à employer des autobus et non pas du service général des transports en commun qui aurait été érigé par le Conseil d'Etat en service public en dehors duquel il n'y aurait en quelque sorte pas de place pour une industrie libre.

On ne saurait donc contester, en ce qui concerne les transports sur route, que leur liberté est incompatible avec le caractère de service public. On cherche à faire naître une équivoque en soumettant au même régime deux modes de transport qui n'ont de commun que leur but. Et cette liberté, que l'on estime incompatible avec le prétendu caractère de service public des transports routiers, nous pensons avoir suffisamment démontré qu'elle est reconnue, non seulement par la loi, mais encore par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Ces considérations ne nous conduisent pas à penser,

comme l'a fait le Conseil National Economique, que l'intervention de la puissance publique apparaisse indispensable en la matière si l'on ne s'occupe que de l'intérêt général. Bien au contraire, nous la trouvons désastreuse, à tous points de vue. N'apparaît-elle pas la cause, ainsi que nous croyons l'avoir établi, de la situation financière inquiétante des réseaux? Les exemples des effets néfastes de l'influence étatiste abondent, nous ne voulons en prendre qu'un seul, tellement il est typique à cet égard.

La ligne de Saint-Jean d'Angély à Taillebourg, d'une longueur de 19 kilomètres, a une recette annuelle de 117.000 francs avec une fréquentation de 24 voyageurs et un tonnage petite vitesse de 7 tonnes et demie, en moyenne par jour. Or, la dépense d'exploitation par kilomètre de ligne est de 30.000 francs par an environ, soit au total 570.000 francs. Si l'on ajoute les charges de capital, on est amené à conclure qu'une telle ligne entraîne des dépenses qui sont peut-être sept ou huit fois plus élevées que les recettes qu'elle procure.

Qui a donc permis la construction de cette ligne, si ce n'est l'Administration, c'est-à-dire la puissance publique? Est-il alors indispensable qu'elle intervienne au sujet des transports sur route lesquels, dans l'affirmative, risquent de donner des résultats financiers identiques?

Pourtant, il est à remarquer que, la confusion entre les natures respectives des deux moyens de locomotion aidant, une telle éventualité n'a pas fait hésiter la majorité du Conseil à admettre, dans certains cas, l'intervention de la puissance publique jusque dans sa conséquence extrême qui se manifesterait par la soumission des transports sur route au régime de la concession.

Du reste, il semble bien que l'on trouve tout naturel qu'un service de transports soit une charge pour la collectivité, car le Conseil National Economique déclare secondaires les considérations de rendement financier. A tel point qu'il n'a pas craint de proposer que l'on oblige l'entrepreneur de transports à assurer certains services. Ces lignes, pour l'établissement desquelles des considérations d'ordre électoral ne manqueront pas d'intervenir, se révè-

leront à l'expérience, il est à craindre, déficitaires, comme l'exemple précédent l'a montré. Est-ce bien là l'objet des préoccupations d'ordre commercial dont parle ensuite le Conseil, mais seulement, il est vrai, en faveur des chemins de fer ?

Par ailleurs, nous avons vu que le Conseil National Economique a jugé utile l'institution, dans le cadre départemental ou régional, d'un organisme consultatif à deux degrés, et la constitution, auprès du Ministre des Travaux Publics, d'un Conseil National des Transports. Il n'a fait, en cela, que de reprendre la conception de la Commission du Comité d'études tripartite, que nous avons suffisamment critiquée pour ne pas avoir à y revenir ici.

En étudiant le régime de l'autorisation préalable, tel que l'appliquent les préfets et les maires, nous avons vu qu'il ne concerne actuellement que les seuls transports de voyageurs. On peut, dès lors, reprocher aux conclusions du Conseil National Economique, d'avoir étendu ce régime à ceux des marchandises. Bien pire, elles préconisent, parmi les différentes sortes de transports la dénomination, pour certains d'entre eux, de « transports professionnels occasionnels », que ce soit de marchandises ou de voyageurs. Il semble donc que seront désormais soumises à autorisation, non seulement les entreprises dont les cars promènent les noces au village ou conduisent les turfistes au champ de courses, mais encore, ce qui est beaucoup plus grave, celles qui s'occupent d'effectuer les déménagements. Nous sommes d'autant plus porté à le croire, que le Conseil National Economique ne prévoit qu'une catégorie de transports qui ne nécessiteront pas l'autorisation. Ce sont les « transports privés », c'est-à-dire ceux que fait tout industriel, commerçant, agriculteur ou particulier, pour son compte exclusif.

Quand à la durée de l'autorisation, nous trouvons qu'elle est vraiment trop courte. Comment l'entrepreneur pourra-t-il, en trois ou cinq ans, amortir son matériel et les divers frais d'installation (garage, etc.), tout en rétribuant son capital et en prélevant une marge suffisante de bénéfices ? Est-il même possible qu'un capitaliste quel-

conque s'intéresse à une entreprise pour un laps de temps si limité? Cela est d'autant moins probable que l'instruction des demandes est relativement longue par rapport à la durée de l'autorisation et peut ne pas recevoir de solution pendant six mois, période pendant laquelle les usagers seront bien forcés de se passer des avantages des transports sur route.

On peut faire également un grief au Conseil National Economique de vouloir étendre à ces derniers, certaines sujétions qui entravent cependant la bonne exploitation des réseaux.

Il en est ainsi, d'abord, de l'obligation d'assurer le service, ou, si l'on préfère, de transporter. Nous avons vu, en examinant les arguments que font valoir les chemins de fer à l'encontre des transports sur route, les inconvénients que cette obligation présente. Les réseaux s'en plaignent, d'ailleurs, et demandent à en être allégés. Ensuite, nous estimons qu'il est inadmissible de vouloir réglementer les conditions de travail du personnel, en créant, à son intention, un statut analogue à celui dont jouissent les employés de chemin de fer, et qui, nous ne l'ignorons pas, est une des causes de leur déficit. Les conclusions du Conseil National Economique, indiquent, comme souhaitable, à propos du droit de préférence à reconnaître aux chemins de fer, le « glissement » de leur personnel vers les services automobiles. Nous ne partageons en rien cette opinion, et pensons, au contraire, que « joindre aux agents des réseaux le personnel des transports automobiles, ce serait ouvrir aux erreurs du régime actuel un domaine nouveau¹ ».

Si l'on regarde de près toutes les conclusions du Conseil National Economique, on s'aperçoit qu'elles sont dominées, en réalité, par l'idée de protection du concessionnaire. L'autorisation considérée n'est pas une mesure de réglementation générale, mais donne à l'autorité administrative un véritable pouvoir discrétionnaire, en vue de n'autoriser une entreprise privée que dans les cas où,

1. Rapport de M. Fournier, p. 134.

sur une relation donnée, les moyens de transports existants (c'est-à-dire les chemins de fer et les tramways) n'assureraient pas déjà le service. Et de ce fait, on trouve que les entreprises de transports routiers les plus nuisibles à la voie ferrée sont celles qui la doublent ou se substituent à elle.

Le Conseil National Economique a cru, néanmoins, devoir recommander la reconnaissance au chemin de fer d'un droit de préférence pour obtenir l'autorisation, qui ne serait accordée à un entrepreneur libre qu'à défaut d'acceptation de sa part. Cette aggravation de l'emploi de sociétés filiales est inspirée des solutions adoptées quand s'est imposée la substitution pour l'éclairage de l'électricité au gaz. Comme nous croyons avoir fait justice de ces deux conceptions plus haut, nous n'insisterons donc pas à leur sujet.

Un droit analogue est, d'ailleurs, également reconnu à l'Administration des Postes, qui pourra organiser des transports, non seulement pour le courrier, mais encore pour les voyageurs et les marchandises. En définitive, tous les transports seront partagés entre les Chemins de Fer et l'Administration des Postes, et il ne restera que fort peu de parcours pouvant être desservis par des entreprises libres. C'est de l'étatisme intégral, avec ses conséquences à prévoir.

Une période transitoire de dix-huit mois est, d'autre part, prévue, pendant laquelle tous les services automobiles existants seront réputés autorisés. Mais, elle rétroagira au 1^{er} janvier 1934, c'est-à-dire à une date où aucun texte de la puissance publique ne sera intervenu sur la question, ce qui aura pour effet de réduire notablement le délai de grâce accordé aux transporteurs routiers. C'est là ce qu'on appelle « tenir compte des situations acquises » !

Maintenant, que l'on veuille bien comparer l'instrument juridique nécessaire pour réaliser la réforme, et ce que nous avons écrit sur les pouvoirs de l'autorité administrative, à l'égard des transports sur route. On se rendra aisément compte qu'il est inexact de prétendre, comme le fait M. Josse, que les mesures proposées sont conformes aux tex-

tes et à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation. Pour nous qui avons étudié les arrêts rendus par les deux Hautes Assemblées, nous savons que cette dernière assertion est on ne peut plus erronée. L'un de arrêts fondamentaux en la matière, rendu sur l'affaire Ponthas, professe en effet exactement le contraire. Voici ce qu'il dit dans un de ses passages les plus significatifs :

« Sur le moyen tiré de ce que le préfet de police ne pouvait, d'après la loi du 30 mai 1851 et le décret du 10 août 1852, refuser au sieur Ponthas l'autorisation par lui demandée ;

« Considérant que, si la loi du 30 mai 1851 et le décret du 10 août 1852 soumettent les entrepreneurs de transport à la seule formalité *d'une déclaration préalable*, ces dispositions législatives ne sont applicables qu'à la circulation des voitures sur les routes nationales, départementales et grandes communications ; qu'ainsi, le sieur Ponthas ne saurait invoquer le bénéfice de ces dispositions législatives en ce qui concerne l'entreprise de transports qu'il demande à organiser dans les rues de Paris ».

Les termes de cette décision sont suffisamment clairs pour que nous n'ayons pas à interpréter celle-ci. Dès lors, vouloir soumettre au régime de l'autorisation préalable tous les transports, qu'ils soient urbains ou interurbains, est non seulement illégal, mais formellement contraire, quoiqu'en dise M. Josse, à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, nous le savons, a sa source dans un arrêt de la Cour de Cassation de 1858.

A la vérité, une loi serait nécessaire pour changer quoi que ce soit à l'état des choses actuel. M. Josse l'a lui-même reconnu. Aussi, les étapes successives qu'il propose ne sont qu'un moyen détourné pour arriver au but désiré, en se passant du consentement du législateur.

Si l'on s'est montré d'une sévérité extrême vis-à-vis des transports routiers, on a fait preuve d'une mansuétude toute particulière à l'égard des chemins de fer. Là, on ne parle que de « réglementation plus stricte » ; ici, il est uniquement question d'« assouplissement » commercial, tari-

faire ou technique. A propos de l'assouplissement technique, il convient de faire remarquer que l'on attend beaucoup de l'emploi généralisé des autorails sur les lignes à faible rendement.

Nous voyons, par tout ce qui vient d'être exposé, que les conclusions du Conseil National Economique encourent de nombreuses et graves critiques. Ce ne paraît pas avoir été l'intérêt général que l'on a voulu sauvegarder, mais, encore une fois, celui des seuls chemins de fer, dont on s'efforce de restaurer, en dépit de tout et par tous les moyens, le monopole de fait.

Nous ne sommes pas les seuls, du reste, à nous déclarer adversaires convaincus de toute réglementation devant aboutir au rétablissement de celui-ci. C'est ainsi que l'Office des Transports et des P. T. T. du nord de la France (1^{re} et 2^e régions économiques) précise dans sa délibération du 16 décembre 1933 :

« Considérant que la route a été créée pour le roulage, sous la protection des lois des 3 et 17 mai 1791, sur la liberté du commerce, et du 30 mai 1851 sur le roulage, réglementation datant d'une époque où la route était presque le seul moyen de transport, que l'on ne saurait donc soutenir que ce soit en faire un usage abusif que de l'utiliser aux transports automobiles.

» Considérant que les divers moyens de transport ayant été mis, par l'équilibre normal de leurs obligations et de leurs privilèges, en situation de se concurrencer loyalement, c'est au public qu'il appartient d'accorder sa préférence à tel ou tel d'entre eux suivant les avantages qu'ils lui offrent et dont il est le meilleur arbitre; que l'Etat n'a notamment pas la vocation de se substituer à l'usager pour ce choix, en vue d'une rationalisation théorique.

» Considérant enfin que les réglementations draconiennes établies en vue de limiter la concurrence du rail et de la route dans certains pays étrangers ont lamentablement échoué en Belgique, manqué leur but en Allemagne, la prudence commande, devant ces résultats, de limiter la réglementation aux mesures strictement nécessaires pour assurer la police, la sécurité et le respect des droits des usagers ».

De même, la Chambre de Commerce de Paris, dans son Assemblée Générale du 14 mars 1934, s'est émue des conclusions du Conseil National Economique, comme le montrent les considérants suivants :

« Considérant que ces conclusions sont dominées par le souci de résorber le déficit des chemins de fer, qu'elles semblent insuffisamment tenir compte de l'intérêt public et qu'elles se sont heurtées à l'opposition très nette des représentants des usagers et de ceux des industries automobiles ;

» Considérant que les besoins du public sont trop variés et trop complexes pour qu'on puisse les répartir par voie d'autorité entre les divers modes de transport ;

.
» Considérant que des autorisations ainsi définies risquent d'aboutir à de véritables concessions, constituant, en fait, de nouveaux monopoles au détriment des transporteurs actuels de la route, commerçants ou artisans ;

» Considérant que cette restriction de la concurrence est contraire à l'intérêt général et contribuerait à maintenir le déséquilibre entre nos prix intérieurs et les prix mondiaux. »

La Chambre de Commerce du Havre partage cette opinion, lorsqu'elle proteste « contre certaines suggestions émises récemment par le Conseil National Economique, dont la mise en pratique ruinerait plus ou moins rapidement les organismes de transports automobiles en service, dont la nécessité n'est plus à démontrer¹ ».

1. Chambre de Commerce du Havre. Délibération du 22 février 1934.

CHAPITRE III

RÉCENTES DÉCISIONS GOUVERNEMENTALES

Le Conseil de cabinet du 13 avril 1934 a abordé le problème de la réforme du régime des transports, dont l'examen a été achevé au cours du Conseil des ministres du 19 du même mois.

Les systèmes prévus reposent d'une part sur des économies à réaliser, et d'autre part, sur une entente entre les réseaux et les Compagnies de service automobiles, afin de permettre aux Compagnies de chemins de fer de supprimer des lignes déficitaires et aux organisations automobiles de vivre sans lutter continuellement avec le rail.

Parmi les économies prévues s'inscrivent diverses compressions des dépenses de personnel, la réorganisation des caisses de retraites, la suppression des lignes déficitaires, la fermeture de certaines petites gares et la modification du régime des gratifications.

En ce qui concerne plus particulièrement la coordination du rail et de la route, la voie ferrée assurera les transports à grande distance, tandis que l'automobile fera la liaison entre les centres ferroviaires et les pays environnants.

Les réseaux, débarrassés du souci de l'entretien coûteux de quelques lignes déficitaires ou à faible trafic pourront les supprimer ou tout au moins fermer les gares sans rendement. L'automobile, au transport facile, sera alors mise à la disposition des populations.

Voici du reste la texte du décret portant sur la coordination des transports ferroviaires et routiers, en date du 19 avril 1934¹ :

Article premier. — En vue de réduire les charges financières de l'Etat, il est constitué, auprès du Ministre des

1. *Journal officiel*, Lois et décrets, 20 avril 1934.

Travaux Publics, un comité chargé de réaliser la coordination des transports ferroviaires et routiers.

Art. 2. — Ce comité, dit « de coordination », comprend :

Un expert désigné par le Comité de direction des grands réseaux de chemins de fer.

Un expert désigné par les organisations professionnelles des transporteurs par route ayant des contrats avec l'Etat, les départements ou les communes.

Le Ministre des Travaux publics établira la liste des organisations intéressées appelées à procéder à ces désignations ; à défaut d'accord entre elles, il y procédera lui-même.

Un arbitre, désigné par l'unanimité des cinq experts, sous réserve de l'approbation du Ministre des Travaux publics, ou, à défaut d'accord entre les experts, par le Ministre des Travaux Publics.

Les experts et l'arbitre seront désignés pour une durée de trois ans. Leur mandat sera renouvelable.

Art. 3. — Le Comité de coordination recherchera des ententes départementales et régionales, entre tous les transporteurs intéressés, pour l'organisation des transports publics de voyageurs et de marchandises, par fer et par route, y compris les transports à grande distance.

A défaut d'entente, l'arbitre soumettra au Ministre des Travaux Publics des propositions pour le maintien ou la modification des services existants, ou la suppression de certains d'entre eux dans un délai fixé spécialement pour chaque cas, et la création de services nouveaux.

Les ententes ou les propositions deviendront exécutoires après l'approbation, par arrêté, du Ministre des Travaux Publics.

La composition et les attributions du Comité de coordination pourront être étendues ou modifiées par un décret en Conseil d'Etat.

Art. 4. — Les arrêtés ministériels sanctionnant les ententes ou les propositions de l'arbitre fixeront les conditions auxquelles devront satisfaire les transports routiers sur les relations prévues pour ces transports.

Ces conditions devront porter notamment, sur les ho-

raires et les tarifs, l'obligation d'assurer le service et de respecter l'égalité de traitement entre les usagers, l'acceptation des transports postaux. Les arrêtés fixeront, en outre, la durée de validité des accords ou propositions sanctionnés.

Art. 5. — A partir de la publication du présent décret et jusqu'à l'intervention des arrêtés ministériels visés aux articles 3 et 4, il ne pourra être créé aucun service de transports publics.

Dans les zones où ces arrêtés seront applicables, aucun transport public ne pourra être effectué qu'en conformité des dits arrêtés ou de leurs modifications subséquentes.

Après l'intervention des arrêtés ministériels, aucun service nouveau ne pourra être créé sans une autorisation du ministre des Travaux Publics, donnée après examen du comité de coordination et proposition de l'arbitre.

Art. 6. — Dans le délai de quinze jours à dater de la publication du présent décret, tous les entrepreneurs assurant des services de transports publics ne faisant pas l'objet de contrats avec l'Etat, les départements ou les communes, seront tenus de souscrire à la préfecture du département du siège principal de leur établissement une déclaration d'exploitation. Cette déclaration dont les modalités seront fixées par arrêté du Ministre des Travaux Publics, devra comporter, notamment, l'indication du ou des groupements professionnels de transporteurs publics auxquels est affilié l'entrepreneur.

Art. 7. — Est considéré comme transport public, pour l'application du présent décret, tout service offert au public dans un but commercial pour le transport de voyageurs ou de marchandises.

Art. 8. — Par dérogation à l'art. 7, ne seront pas soumis aux dispositions du présent décret les services exceptionnels de transport de voyageurs, c'est-à-dire les services spéciaux destinés à faire face à des besoins qui ne se renouvellent pas régulièrement.

Art. 9. — Toute contestation ou réclamation relative à l'application des art. 7 et 8 du présent décret sera tranchée

parle le Ministre des Travaux Publics, après examen du Comité de coordination et proposition de l'arbitre.

Art. 10. — Les contraventions aux dispositions du présent décret, du règlement d'administration publique prévu à l'article suivant, et des arrêtés pris pour leur exécution seront punies d'une amende de 10 à 200 francs, par infraction constatée.

En outre, les infractions aux dispositions de l'art. 5 du présent décret seront sanctionnées, en cas de récidive, par le retrait, pendant une durée allant de trois mois à un an, pour les véhicules du contrevenant ayant fait l'objet d'un procès-verbal, du récépissé de déclaration de mise en circulation prévu par l'article 28 du décret du 31 décembre 1922.

Art. 11. — Toutes mesures complémentaires tendant à assurer la coordination des transports ferroviaires et routiers feront l'objet d'un règlement d'administration publique.

Art. 12. — Le présent décret sera soumis à la ratification des Chambres avant le 31 octobre 1934.

On peut tout d'abord reprocher au système institué par ce décret de créer le régime de l'autorisation préalable. Il est vrai que ce ne sera plus, comme par le passé, au préfet qu'il appartiendra d'accorder ou non l'autorisation, mais au Ministre des Travaux Publics, ce qui présente sans doute un avantage en ce sens que celui-ci subit moins que celui-là des influences trop immédiates.

Par contre, tous les transports, aussi bien ceux de voyageurs que de marchandises, seront désormais soumis à autorisation, alors qu'elle n'était appliquée jusqu'ici qu'aux premiers par les préfets. C'est en somme, la mise en vigueur des conclusions du Conseil National Economique, qu'il nous a été donné de critiquer précédemment.

A ce point de vue, le décret-loi du 19 avril 1934 contredit la loi de 1851, sur la police de roulage, en vertu de laquelle il a été pris. Que l'on veuille bien se reporter à ce que nous avons dit au sujet de ce texte législatif, qui consacre d'une

manière indiscutable la liberté absolue des véhicules de transport à l'usage de la route. Est-ce bien respecter la souveraineté du législateur que de profiter d'une procédure exceptionnelle valable seulement en vue d'assurer des économies budgétaires, pour supprimer en même temps une liberté essentielle au commerce et à l'industrie.

Nous le pensons d'autant moins que les mesures envisagées sont particulièrement sévères, en ce qui concerne les modalités d'application de ce régime. C'est ainsi que l'art. 3 du décret prévoit la suppression de certains services. Bien plus, son article 5 décide qu'« à partir de la publication du présent décret, et jusqu'à l'intervention des arrêtés ministériels visés aux articles 3 et 4, il ne pourra être créé aucun service de transports publics ». Donc, dès maintenant on ferme sans ménagement la porte à toute nouvelle entreprise de transports.

Nous voyons par là que le décret-loi du 19 avril n'est qu'une première étape vers le monopole des transports publics au profit des grands réseaux.

NOTRE CONCLUSION

§ 1. — *Remèdes au déficit des chemins de fer.*

Bien que nous ayons eu l'occasion à plusieurs reprises, de critiquer le régime de la concession en matière de transports, nous ne craignons pas d'y revenir ici, tant il nous semble nécessaire de mettre en évidence ce qu'il présente d'anormal, étant donné les circonstances actuelles.

L'octroi d'une concession pouvait trouver sa raison d'être alors que le chemin de fer était le seul mode pratique de locomotion. A l'époque de la création de celui-ci, et jusqu'à ces dernières années, le transport n'était pas concevable autrement. Or, il va de soi que par sa nature même, la locomotive entraînait la construction de la voie ferrée, c'est-à-dire une emprise totale et définitive sur le domaine public. La puissance publique a trouvé bon d'imposer à cette fin une concession de travaux publics, dont le caractère de service public n'était qu'un accessoire.

Comme il n'y avait aucun autre mode de transport, on était bien forcé d'en passer par là, car c'était le seul moyen de donner satisfaction aux besoins du public. Dans ces conditions, on conçoit aisément que des questions de rendement financier ne pouvaient être prises en considération, puisqu'il était impossible de ne pas se servir du chemin de fer, aussi coûteuse que son exploitation devait se révéler. En conséquence, la logique voulait que le déficit éventuel de ce service public fut mis à la charge des contribuables, car, nous insistons à dessein sur ce point, c'était une nécessité absolue que toute la France puisse bénéficier des avantages de la voie ferrée.

Or, l'expérience a démontré depuis que le régime de la concession ainsi conçu, aboutissait forcément à des résultats peu encourageants. En effet, lorsque le service public concédé fonctionne, il ne peut continuer à vivre qu'en grevant fréquemment, et dans de fortes proportions, le budget de la collectivité administrative de laquelle il dépend. Mais si, s'avérant définitivement non viable, il doit être racheté par celle-ci, ce n'est qu'à la condition qu'une indemnité, dite d'imprévision, qui atteint parfois une somme considérable, lui sera versée. Donc, que ce service fonctionne ou cesse de s'exercer, il entraîne pour l'Etat, les départements ou les communes, des dépenses souvent très lourdes. On voit par là que si, en raison des circonstances et surtout de la nature intrinsèque du chemin de fer, on ne pouvait faire autrement que de recourir au régime de la concession les modalités de celle-ci, telles qu'elles ont été conçues sous l'influence étatique, présentent quelque chose d'anormal, et, pour tout dire, de choquant.

Les circonstances qui faisaient admettre volontiers un tel état de choses n'existent plus depuis que les chemins de fer ont perdu leur monopole de fait en raison de l'apparition d'un autre mode de transport : l'automobile. Dorénavant, il existe un terme de comparaison pour le trafic-voyageurs et, pour le trafic-marchandises, un choix plus étendu qu'autrefois où l'on était obligé d'opter entre le train ou la péniche.

Cette innovation permet de résoudre la question de savoir par quel procédé seront le mieux satisfaits les besoins du public. Par le chemin de fer et le procédé périmé de la concession, à base de contraintes administratives rigides qui n'ont donné que des déboires; ou bien, par des entreprises privées de transports sur route? A notre sens, poser la question, est la résoudre, tant il nous paraît évident que le poids lourd, à cause de tous les avantages qu'il présente et dont le plus important consiste en ce qu'il laisse la possibilité de se passer de toute immixtion étatique, est, dans de nombreux cas, plus apte que le chemin de fer à répondre aux besoins si changeants de notre économie générale,

Comme l'a très bien remarqué M. Fournier dans un passage de son rapport que nous avons déjà cité, il n'y a aucune raison pour s'acharner à maintenir, en dépit de tout, un monopole de fait qui ne présente plus d'intérêt. On se trouve en face d'un problème nouveau qui exige des solutions nouvelles. Vouloir lui trouver une solution par le procédé de la concession, bonne tout au plus il y a un siècle, c'est tout simplement de l'extravagance. A moins d'admettre qu'il est des idoles intangibles et que la concession doive se ranger parmi elles.

Comme conséquence de tout ceci, nous pensons qu'il est indispensable, dès à présent, d'abandonner tout projet de construction de lignes nouvelles. Car, à quoi bon engager maintenant des dépenses qui ne correspondent plus à des besoins réels, et ont le grave inconvénient de n'être plus « rentables » ? Et cela est d'autant plus vrai que les lignes ainsi projetées, ne répondent pas à des grands courants de trafic, pour lesquels il est déjà pourvu, mais à une activité régionale ou locale, plus ou moins certaine, et dont l'intérêt ressort la plupart du temps à des préoccupations électorales. Même en admettant que les échanges économiques nécessitent vraiment l'établissement d'un moyen de transport, la construction d'une voie ferrée reliant un centre d'activité à un autre, ne s'impose nullement *a priori*, puisqu'on a le choix entre deux procédés pour satisfaire ces besoins nouveaux : l'un qui ne peut être qu'une charge pour la collectivité, et l'autre, qui effectuerait le trafic dans les mêmes conditions, sans coûter un centime au contribuable. Donc, il nous semble que voici un premier point acquis : *pas de construction de nouvelles lignes de chemin de fer*. Ceci est pour l'avenir.

Pour la situation présente, qui n'est en somme qu'une conséquence des errements du passé, nous admettrions volontiers une solution qui, de prime abord, peut paraître extrême, mais est cependant reconnue par des personnalités éminentes du monde ferroviaire, comme le seul remède vraiment énergique au mal dont les réseaux se meurent chaque jour davantage : le déficit. Il s'agirait de *réduire dans une proportion importante l'étendue de notre réseau*.

Nous avons vu que M. Fournier a adopté cette conception¹. De son côté, M. Dautry lui-même partage cet avis, quand il déclare : « Sur les 45.000 kilomètres de réseaux français, supprimons-en carrément 15.000 de lignes secondaires, que des moyens *locaux* pourront assurer et ne conservons que les grandes artères ». Comme on le voit, c'est une réduction massive que conçoit le directeur général des chemins de fer de l'Etat.

La solution ainsi préconisée n'est du reste pas demeurée toute platonique, car tout récemment, le Conseil Général de la Vienne en a fait une application des plus intéressantes.

Le déficit des réseaux à la charge du département (Tramways de la Vienne et Voies Ferrées Economiques du Poitou) a été en 1933 de 2.500.000 francs, somme à laquelle s'ajoutait le montant des subventions accordées aux autobus, soit 615 000 francs. C'était donc, pour cette année, un total de 3.115.000 francs qui était à la charge du département de la Vienne.

On lit dans les conclusions du rapporteur général :

« On doit donc conclure de ces chiffres que la seule cause des déficits des réseaux de la Vienne est la trop grande faiblesse des recettes qui démontre que ces lignes ne sont plus suffisamment utiles.

« Si les entrepreneurs s'organisent sous le signe de la libre concurrence, s'ils peuvent disposer de leurs tarifs et de leurs recettes, et s'ils doivent supporter l'intégralité des dépenses, impôts, etc., on ne peut leur imposer aucune obligation en ce qui concerne les parcours, les horaires, les prix des billets, la régularité du service, etc. Les populations pourront avoir, au début surtout, des ennuis à ces divers points de vue, mais aucune transition n'est possible entre le système actuel condamné et la libre concurrence qui semble avoir la faveur du public. On doit dans ces conditions penser que, en bon commerçants, les entrepreneurs chercheront à donner satisfaction au public, et ce sera le seul moyen pour qu'ils s'assurent des profits. »

1. Rapport de M. Fournier, p. 366.

Il n'était pas possible d'envisager la mise en régie du service concédé, car, il est démontré que ce système même si son organisation est parfaite, coûterait plus cher au département que la concession. C'est pourquoi, le Conseil Général de la Vienne décida :

1° le rachat des voies ferrées locales et la suppression de tous les trains;

2° le non-renouvellement à partir de 1934 des subventions arrivées à échéance;

3° la liberté pleine et entière, en matière de transports, laissée à l'initiative privée.

Voici quelles ont été les conditions du rachat des réseaux concédés :

D'après le cahier des charges, le département verse aux concessionnaires une annuité de rachat jusqu'à la fin de la concession. Cette annuité s'élève à :

160.000 francs pendant 26 ans pour la Compagnie des Voies Ferrées Economiques du Poitou;

50.000 francs pendant 9 ans pour la Compagnie des Tramways de la Vienne.

De plus, le département doit au concessionnaire des V. F. E. P. la part non amortie des dépenses d'établissement, soit 1.378.000 francs.

Comme il était prévu au budget pour l'amortissement des semestrialités de 43.000 francs et que d'autre part la Compagnie exige le paiement immédiat en capital, le Conseil Général décide de contracter un emprunt de 1.080.000 francs. Le surplus, soit 298.000 francs sera prélevé sur le crédit destiné à la remise en état des routes.

Le concessionnaire est chargé de la dépose des voies aux prix convenus, ainsi que de la vente du matériel fixe et roulant pour le compte du département.

Une commission arbitrale de 5 membres est chargée de liquider toutes autres indemnités qui pourraient être réclamées par le concessionnaire à l'occasion du rachat.

Au point de vue budgétaire, les conséquences du rachat peuvent se résumer dans le tableau suivant :

Années	Dépenses nouvelles qu'entraîne le rachat	Economies que le rachat permet de réaliser sur les budgets antérieurs	Conséquence pour le budget (c'est-à-dire différence entre les économies et les dépenses)	
			Pertes	Bénéfices
1934	4.064.000	2.492.500	1.571.500	
1935	1.510.000	2.492.500		982.500
1936	210.000 ¹	2.492.500		2.282.500
1937	210.000	2.492.500		2.282.500
1938	210.000	2.492.500		2.282.500
1939	210.000	»		»
1940	210.000	»		»
1941	210.000	»		»
1942	210.000	»		»
1943	160.000 ²	»		2.325.500
1944	160.000	»		2.325.500
1945	160.000	»		»
1946				
1947	160.000	»		»
1958	160.000	2.492.500		2.325.500
1959	160.000	2.492.500		2.325.500
1960	160.000	2.492.500		2.325.500

Total des pertes 1.571.500

Total des bénéfices 58.814.000

Le rachat des réseaux concédés se solde donc par une économie de 57.247.500 francs, répartie sur la durée des concessions³. Si l'on ajoute à cette somme, le montant des subventions accordées aux autobus pour la même période, soit 15.990.000 francs, on trouve que le département de la Vienne économisera au total 73.237.500 francs, en 26 ans, soit, en moyenne, plus de 2.800.000 francs par an.

Ce qu'on a fait pour des lignes d'intérêt local, pourquoi ne le ferait-on pas également pour les grands réseaux? Il est certain, en effet, que certaines de leurs lignes sont bénéficiaires, alors que d'autres causent des dépenses hors de proportion avec les recettes. Cette solution serait d'autant

1. Annuité de rachat pour les deux réseaux.

2. Annuité de rachat pour le réseau des V. F. E. P.

3. On ne peut nier que cette économie soit substantielle si l'on considère que les réseaux concédés n'ont qu'une longueur de 216 kilomètres à eux deux.

plus aisée, que l'on connaît la proportion qui existe entre celles-ci et celles-là.

« Les grands réseaux d'intérêt général comportaient en 1930, 43.572 kilomètres de voies ferrées, a'ors que les lignes d'intérêt local comptaient un peu plus de 20.000 kilomètres et les tramways 2.700 kilomètres environ.

« Cette longueur de rails, 43.572 kilomètres, est bien loin d'être productive et un exemple frappant peut déterminer la proportion des lignes qui se justifient commercialement.

« Nous savons que, déjà en 1913, alors que la concurrence automobile n'existait pas, le P. L. M. dont la prospérité pouvait servir d'exemple, comptait sur une longueur de rails de 9.865 kilomètres, 2.663 kilomètres seulement procurant des bénéfices; incontestablement, depuis cette date la situation s'est considérablement aggravée »¹.

Nous savions que le nombre de lignes déficitaires est considérable mais il faut reconnaître que c'est là une proportion vraiment désastreuse. Il semble donc urgent de fermer au plutôt toute la ligne dont les recettes ne sont pas au moins égales aux dépenses, et de faire effectuer le trafic sur ces parcours par des autobus ou des camions, à la condition bien entendu, qu'ils appartiennent à des entreprises privées de transports et non aux chemins de fer ou à leurs filiales, car autrement, la solution préconisée ne vaudrait pas la peine d'être appliquée.

On pourra sans doute nous objecter qu'elle risque de priver de tout transport les régions déshéritées, c'est-à-dire celles dont les échanges économiques sont d'une trop faible importance pour permettre la création de transports routiers.

Afin de répondre à cette critique, il nous suffit de considérer l'évolution passée de l'industrie des transports automobiles. Des parcours qui, il y a trois ans, par exemple, n'étaient pas assurés, le sont maintenant sans que l'Administration ait eu besoin d'y inciter les entreprises privées. Il n'y a aucune raison de croire ce développement des transports automobiles terminé : tels parcours aujourd'hui

1. Chambre de Commerce du Havre. Délibération du 22 février 1934.

délaissés ne le seront certainement plus dans un avenir prochain.

Quel est l'intérêt de cette observation pour l'attitude que doit prendre l'Administration ? C'est qu'il n'y a pas lieu pour elle de concevoir une lourde et durable organisation déficitaire des transports, alors que d'ici peu, les parcours délaissés peuvent être, gratuitement pour la collectivité, desservis par l'initiative privée.

Il est vrai que le présent réclame des satisfactions immédiates : qu'à cela ne tienne. Il suffit que l'Administration offre par adjudication au rabais à l'industrie privée des subventions pour les parcours qu'elle veut voir desservis.

Cette solution offre divers avantages.

Tout d'abord la subvention peut être aussi minime que possible puisque les entrepreneurs sont mis en concurrence.

De plus, sa durée serait aussi courte que l'on voudrait puisque la question de son octroi se pose chaque année à la différence du maintien d'une organisation d'ensemble et que l'apparition d'un transporteur libre et gratuit sur le parcours considéré peut motiver tout de suite sa suppression.

Enfin, cette subvention une fois donnée, l'Administration n'est plus exposée à payer davantage : le montant de la subvention constitue la limite de son risque financier.

La solution que nous proposons a donc le mérite, incontestable à nos yeux, d'être la plus économique pour le budget, sans diminuer en rien la satisfaction des besoins des populations.

§ 2. — *Une politique de la route.*

Il est une autre observation que nous devons faire maintenant. On a souvent prétendu que la circulation des poids lourds était incompatible avec l'état actuel de notre réseau routier. Cette façon de voir peut, à la rigueur, se défendre. Mais, elle ne tient pas compte de l'évolution du progrès. En effet, la plupart des routes de France ont été construites aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, et les plus récentes ne l'ont été qu'en vue de leur utilisation, soit par des piétons, soit

par des voitures hippomobiles. On ne peut nier que les choses ont énormément changé depuis, surtout avec l'avènement de l'automobile. Partant, il faut savoir si l'on admet comme logique de se servir, jusqu'à la fin des temps, de voies de communication qui ne correspondent plus aux nécessités des échanges actuels. Autrement dit, qu'est-ce qui doit s'adapter : la circulation à la route, ou la route à la circulation ? La première solution constitue, devons-nous le dire, un anachronisme indiscutable, car elle fait abstraction des conditions économiques qui sont en perpétuel changement. Seule, la seconde nous paraît vraiment rationnelle, en raison de ce qu'elle tient compte de l'intensité croissante de la circulation.

Ces considérations nous amènent à juger comme de toute première nécessité une politique de la route, qui consisterait à aménager notre réseau routier selon les besoins du trafic moderne.

Dans une récente intervention à la tribune du Sénat, M. Régnier a donné d'intéressantes précisions sur l'état actuel de notre réseau routier et de ses possibilités de trafic automobile. Le réseau d'Etat comporte 500 kilomètres seulement de routes de 9 mètres de chaussée, 28.500 de 6 mètres, 38.000 de 4 m. 50 à 6 mètres et 13.000 kilomètres de moins de 4 m. 50, alors que, selon le Ministre des Travaux Publics, 5.000 kilomètres au moins de 9 mètres, sont nécessaires.

Il faut reconnaître que l'on commence à s'occuper de ce problème : « Tout ce qui fait obstacle à la vitesse et à l'aisance du roulement, dans le tracé et la structure de la route, devra par la suite en être inéluctablement éliminé. Aussi, constatons-nous, depuis quelques mois, que d'importants travaux de rectification s'accomplissent un peu partout sur nos chemins de grand trafic, qui sont repris sur la totalité de leur itinéraire : élargissement et relèvement des virages, correction des profils évitant les dévers, visibilité dégagée aux tournants, courbes de plus grand rayon, et enfin, décision prise et en cours d'exécution d'un élargis-

1. M. Chaix, « La route », *Revue des Deux Mondes* (1^{er} août 1933).

sement de la chaussée à neuf mètres sur plusieurs milliers de kilomètres de ces routes ».

La politique de la route est d'ailleurs à l'ordre du jour. M. Josse lui-même s'en est occupé dans son rapport au Conseil National Economique, dans lequel il prévoit « l'installation de garages sur les voies trop étroites et le doublement des voies à grand trafic qui paraît préférable à leur élargissement; de même, l'utilisation des crédits disponibles à l'amélioration de tout le réseau existant paraît bien préférable à la construction de voies spécialisées telles que les autostrades. »

§ 3. — *Pas de réglementation : La liberté.*

Nous avons montré précédemment qu'une réglementation rigide des transports routiers est incompatible avec l'état actuel de notre droit positif. Non seulement les restrictions qu'elles apporteraient ne sont pas possibles, du point de vue juridique, mais encore ne sont-elles pas souhaitables si l'on se place aux points de vue économique et social.

Il est, en effet, deux choses dont on ne tient pas compte, lorsqu'on parle de la coordination des chemins de fer et des transports sur route, au sens où l'entendent les Compagnies et avec elles l'Administration. C'est tout d'abord les résultats de l'expérience. Partout où l'Etat s'est mêlé d'intervenir dans une branche quelconque de l'activité, les résultats n'ont pas manqué d'être déplorables. Aussi, nous prenons date, tellement nous en sommes entièrement convaincu, que toute réglementation à base de contrainte concernant les transports sur route, ne pourra avoir, avant qu'il soit longtemps, que les mêmes conséquences qu'elle a eues pour les chemins de fer : le déficit. « Egalité des moyens de transports », répète-t-on volontiers. Sans doute, mais cette égalité n'existera que dans la ruine et à la charge du contribuable.

Ce qu'on oublie également, c'est qu'il appartient au seul public de se prononcer sur la répartition du trafic. La concurrence doit jouer, ici comme ailleurs. Elle a déjà eu, en notre matière, des effets si heureux, que ce serait aller con-

tre l'intérêt général bien compris, que de vouloir s'en passer.

La répartition du trafic par voie d'autorité ne peut être que théorique, c'est-à-dire ignorante des besoins du public et des courants des échanges de nature si changeante.

Il n'est nullement indispensable de s'inquiéter de ce que deviendra le rail, si l'on fait appel à l'usager pour départager les mérites respectifs des deux moyens de locomotion. La clientèle continuera de venir au chemin de fer dans la mesure où il présentera une utilité, et non parce qu'elle y sera obligée, comme du temps où il était la seule façon de se déplacer ou d'effectuer le transport des marchandises. C'est en somme, la loi de la sélection naturelle qui doit prévaloir ici comme en toutes choses.

Est-ce à dire que le problème de la coordination ne peut comporter qu'une solution négative? Nous ne le croyons pas à condition de donner à ce terme une signification très large et absente de toute contrainte. Notre conception de la coordination du rail et de la route est donc tout à fait différente de celle admise communément.

D'après tout ce qui a été dit au cours de cet ouvrage, il résulte que toutes les mesures de coordination ayant pour principal effet de restreindre la liberté de la route, sont inspirées davantage par le souci de défendre des intérêts privés, en l'espèce, exclusivement ceux des chemins de fer, que par le souci de l'intérêt général.

A vouloir mettre sur le même pied les deux modes de transport, ce qui est impossible — nous croyons l'avoir démontré — sans violer la loi et méconnaître les principes généraux, on aboutirait fatalement à l'étatisation de plus en plus complète du rail et de la route. Si l'on oppose cette tendance à leur commercialisation, seule profitable pour tous, parce que l'ingérence de l'Etat en est absente, il semble bien que l'on ne doive pas hésiter plus longtemps.

Pour nous, notre choix est fait.

Vu : *Le Doyen,*
Edgard ALLIX

Le Président de la thèse,
MESTRE

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris :
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- M. BERTHÉLÉMY. — *Traité de droit administratif* (éd., 1930).
- M. HAURIOU. — *Précis de droit administratif* (éd., 1927 et 1933).
- M^e François CAII.. — *Des opérations accessoires des Compagnies de chemins de fer* (thèse, Paris, 1932).
- M^e Raymond BETTINGER. — *La situation juridique du concessionnaire de transports en commun à l'égard de la concurrence* (thèse, Paris, 1933).
- M^e GOLDENBERG. — *L'organisation de la circulation et des transports* (éd. La vie communale et départementale).
- Rapport de M. FOURNIER.
- Rapport préliminaire de M. JOSSE au Conseil National Economique (juillet 1933).
- Rapport de M. LAROCQUE sur la réglementation des transports automobiles.
- Les Chemins de fer français.
- Grands réseaux de chemins de fer français. Des faits et des chiffres.
- GODFERNAUX. — *Les grands réseaux de chemins de fer français* (Dunod).
- SCHEFFLIER (D^r). — *La crise des chemins de fer français.*
- L'égalité fiscale de l'automobile et du chemin de fer.*
- GARETS (Jean des). — *L'avenir des transports sur route dans la concurrence générale des modes de transports.*
- BIUM (Charles). — *L'avenir des transports.*
- Les transports au service mais non à la charge de la nation.*
- L'Etat... notre réseau* (août 1933).
- Le Génie civil (18 février 1933).
- Revue des concessions départementales et communales* (janvier 1933).
- Revue de l'industrie des voies ferrées et des transports automobiles* (juillet 1932).
- L'équipement rural* (juillet 1932.)
- Le rail et la route* (novembre et décembre 1932; janvier et juin 1933).
- Revue politique et parlementaire* (mai, juin et juillet 1933).
- La Revue des Deux Mondes* (août 1933).
- Chambre de Commerce Internationale. Rapports sur les législations étrangères.
- VENTE. — *Rapport sur les législations européennes des transports par automobiles* (7^e assemblée technique, Strasbourg, juin 1933).
- Verkehrstechnik*, 20 octobre 1932.
- JEANNIN. — *La vie financière des sociétés* (éd. Delagrave).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	VII
--------------------	-----

PREMIERE PARTIE

RÉGIMES RESPECTIFS DES DEUX MODES DE TRANSPORT

Section première — Du régime domanial	2
<i>Chapitre premier.</i> — Le régime domanial des chemins de fer	3
<i>Chapitre II.</i> — Le régime domanial des transports sur route	5
Section II. — Des régimes administratif et financier	7
<i>Chapitre premier.</i> — Les régimes administratif et financier des chemins de fer	9
§ 1 ^{er} . — En tant que concessionnaires	9
§ 2. — En tant que service public	20
§ 3. — En tant qu'exploitants d'une industrie de transport	22
<i>Chapitre II.</i> — Les régimes administratif et financier des transports sur route	22
Section III. — Du régime fiscal	29
<i>Chapitre premier.</i> — Le régime fiscal des chemins de fer	30
<i>Chapitre II.</i> — Le régime fiscal des transports sur route	32

DEUXIEME PARTIE

LA LUTTE ENTRE LE RAIL ET LA ROUTE

TITRE PREMIER

LE POINT DE VUE DES TRANSPORTEURS

Section première. — Les chemins de fer	42
Section II. — Les transporteurs routiers	55
<i>Chapitre premier.</i> — Les causes réelles du déficit des réseaux	56
<i>Chapitre II.</i> — Les avantages des transports sur route	70

TITRE II

RAISONS INVOQUÉES ET PROCÉDÉS ENVISAGÉS
POUR REALISER
LA COORDINATION DES TRANSPORTS.

Section première. — La collaboration du rail et de la route suivant la conception de M. Javary	80
Section II. — La coordination vue par les Compagnies	87
<i>Chapitre premier. — Examen du plan des Compagnies</i>	88
<i>Chapitre II. — Les Sociétés filiales des chemins de fer</i>	92
§ 1 ^{er} . — La question de la légalité des Sociétés filiales	93
§ 2. — Le déficit des Sociétés filiales	108
<i>Chapitre III. — Le Comité d'études tripartite.....</i>	113
§ 1 ^{er} . — Avis relatif à la question du remplacement des trains sur les lignes secondaires des grands réseaux par des automobiles ...	114
§ 2. — Avis relatif à l'organisation du groupage des marchandises .	120
§ 3. — Avis sur l'utilisation des containers	122
§ 4. — Avis sur la répartition du trafic	125
Section III. — Une solution extrême à rejeter	136

TROISIÈME PARTIE

INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE
DE COORDINATION

TITRE I

MESURES LEGISLATIVES ETRANGÈRES.

Section première. — Législations basées sur le régime de la concession ..	145
<i>Chapitre premier. — Italie.....</i>	145
<i>Chapitre II. — Espagne</i>	148
<i>Chapitre III. — Hongrie</i>	152
<i>Chapitre IV. — Autriche</i>	154
<i>Chapitre V. — Tchécoslovaquie</i>	156
<i>Chapitre VI. — Suisse</i>	157
Section II. — Législations admettant le régime de l'autorisation	162
<i>Chapitre I. — Belgique</i>	162
<i>Chapitre II. — Grande-Bretagne</i>	167
<i>Chapitre III. — Allemagne</i>	171
Section III. — Enseignements à tirer de l'examen des législations étrangères	174

TITRE II

INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS FRANÇAIS

Section première. — Les pouvoirs des préfets et des maires à l'égard des transports sur route	178
<i>Chapitre premier.</i> — Historique de la législation sur les transports routiers	179
<i>Chapitre II.</i> — Sens exact de certains articles du Code de la Route ..	184
<i>Chapitre III.</i> — Controverse relative à la liberté de la voie publique et à la protection du concessionnaire de transport en commun	191
§ 1. — Une analogie inadmissible	191
§ 2. — Raisons rendant nécessaire l'autorisation préalable à laquelle sont soumises les entreprises de gaz et d'électricité pour pouvoir user de la voie publique	192
§ 3. — Raisons pour lesquelles les entreprises de transport sur route peuvent utiliser la voie publique sans avoir à demander une autorisation préalable	194
§ 4. — Les pouvoirs de l'autorité administrative en matière de police de la voie publique	195
§ 5. — Jurisprudence du Conseil d'Etat	197
§ 6. — Conclusions	219
Section II. — Propositions de loi déposées en vue de réglementer les transports sur route	221
<i>Chapitre premier.</i> — Proposition de loi de MM. Baréty et Borrel	221
<i>Chapitre II.</i> — Proposition de loi de M. Jules Moch	225
Section III. — Mesures récentes	233
<i>Chapitre premier.</i> — Création, au ministère des Travaux publics, de la direction générale des chemins de fer et des routes	233
<i>Chapitre II.</i> — Conclusions du Conseil National Economique	235
§ 1. — Exposé	236
§ 2. — Critiques	244
<i>Chapitre III.</i> — Récentes décisions gouvernementales.....	255
 NOTRE CONCLUSION	
§ 1. — Remèdes au déficit des chemins de fer	261
§ 2. — Une politique de la route	268
§ 3. — Pas de réglementation : la liberté	270
Bibliographie	272
Table des matières	273

